STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE AND SOCIAL AFFAIRS

Chairman

MARCEL ROY (Laval)

Vice-Chairman

PETER LANG (Kitchener)

Members of Parliament who participated in the Committee's study

Bill Blaikie (Winnipeg-Birds
Garnet Bloomfield (London-Middlesex)
Robert Bockstael (St. Boniface)
Maurice Bossy (Kent)
Pat Carney (Vancouver Centre)
Vince Dantzer
(Okanagan-North)
Roland de Corneille
(Eglinton-Lawrence)
Peter Elzinga (Pembina)
Girve Fretz (Erie)
Doug Frith (Sudbury)
Len Gustafson (Assiniboia)
Bruce Halliday (Oxford)
Jim Hawkes (Calgary West)
Hon. J. Robert Howie (York-Sunbury)
Stanley Hudecki (Hamilton West)
Hon. Bill Jarvis (Perth)
David Kilgour (Edmonton-Strathcona)
Thérèse Killens (Saint-Michel)
Claude-André Lachance (Rosemont)
Hon. Flora MacDonald (Kingston and the
Islands)
Jean-Claude Malépart (Montreal -
Sainte-Marie)
Gilles Marceau (Jonquière)
Margaret Mitchell (Vancouver East)
Doug Neil (Moose Jaw)
Mark Rose (Mission-Port Moody)
Raymond Savard (Verdun-Saint Paul)
Stan Schellenberger (Wetaskiwin)
Blaine A. Thacker (Lethbridge-Foothills)

Staff

Mildred J. Morton,
Library of Parliament

Roger LeBlanc,
Translation Bureau

Judith LaRocque,
Committee Clerk

Audrey O'Brien,
Clerk of the Committee

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Thursday, May 6, 1982

Chairman: Mr. Marcel Roy

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 34

Le jeudi 6 mai 1982

Président: M. Marcel Roy

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Health, Welfare and Social Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Santé, du bien-être social et des affaires sociales

RESPECTING:

Inquiry into violence in the family

INCLUDING:

The Third Report to the House (Wife Battering)

CONCERNANT:

Enquête sur la violence au sein de la famille

Y COMPRIS:

Le troisième rapport à la Chambre (Les femmes battues)

First Session of the Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE AND SOCIAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Marcel Roy

Vice-Chairman: Mr. Peter Lang

COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

Président: M. Marcel Roy

Vice-président: M. Peter Lang

Messrs. — Messieurs

Berger	Carney (Miss/M^lle^)	Halliday	Marceau
Blaikie	Dantzer	Hudecki	Neil
Bloomfield	de Corneille	Killens (Mrs./M^me^)	Schroder
Bockstael	Fretz	MacDonald (Miss/M^lle^)	Young—(20)
Bossy	Gustafson		

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Audrey O'Brien

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, May 6, 1982:
Mr. Bloomfield replaced Mr. Savard;
Mr. Bossy replaced Mr. Frith;
Mr. Bockstael replaced Mr. Malépart;
Mr. Neil replaced Mr. Hawkes;
Miss Carney replaced Mr. Howie;
Mr. Fretz replaced Mr. Crombie.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 6 mai 1982:
M. Bloomfield remplace M. Savard;
M. Bossy remplace M. Frith;
M. Bockstael remplace M. Malépart;
M. Neil remplace M. Hawkes;
M^lle^ Carney remplace M. Howie;
Mr. Fretz remplace M. Crombie.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

On Friday, February 13, 1981, your Committee received the following Order of Reference: - That the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs be empowered to examine, inquire into and report from time to time appropriate measures for the prevention, identification and treatment of abused persons involved in intrafamily violence and in particular, without limiting the generality of the foregoing, to address the issue of battered wives and dependents and for such other measures in the same matter as the Committee may consider desirable.

The motion, proposed by the Honourable J. Robert Howie received unanimous agreement in the House and empowered your Committee to study a vast subject, that of intrafamily violence. We have deliberately chosen to limit our attention to one area, wife battering. By this we mean violent behaviour directed by a man towards a woman with whom he is emotionally involved, and with whom he lives or has lived, whether or not the relationship has received legal sanction as a marriage.

We have not limited our investigation out of indifference to the problem of child abuse, the abuse of the elderly, or the abuse of husbands. However, child abuse has already been the topic of two recent Parliamentary reports, including one prepared by this Committee.[1] The narrower subject of the sexual abuse of children is currently being studied by the Committee on Sexual Offences Against Children and Youth.[2] There appears to be too little information in Canada on the subject of violence towards elderly family members to afford us a basis for analysis or recommendations. Although husband battering does exist one cannot compare its incidence to that of wife beating. For all these reasons we have chosen to turn our attention to the problem of wife battering alone.

Since January 25, 1982, your Committee has heard testimony from a cross-section of interest groups and regional representatives on the subject of wife battering. (The list of witnesses appears as Appendix I.) We have also received a wide variety of written material from various groups and individuals (Appendix II) and we have called on the expertise of federal departments and agencies (Appendix III). We wish to express our special thanks to those who participated in this inquiry; they provided us with invaluable information and insight.

We have been deeply disturbed by the evidence we have received. We hope that our work will contribute to a greater understanding of the problem of wife battering and so to a better measure of protection and assistance for its victims. We urge the Government to consider the advisability of implementing the recommendations we are making.

TABLE OF CONTENTS

	Paragraph
Ellen's Case History	1
INTRODUCTION	4
THE NEEDS OF BATTERED WOMEN	
Ann's Case History	10
Barbara's Case History	11
Police	13
The Courts	14
Emergency Shelters and Second Stage Housing	15
Welfare	17
Attitudes of Professionals Dealing with Battered Wives	18
BATTERED WOMEN, BATTERING MEN, AND THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM	
Charles Baker's Case History	19
CONCLUSIONS	
Introduction	28
The Needs of the Battered Wife	31
Society's Response to the Battering Husband	35
RECOMMENDATIONS	40
R. C. M. P. Training (Recommendations 1-4)	
Funding for Shelters (Recommendations 5-9)	
Treatment for Wife Batterers (Recommendation 10)	
Long-Term Research (Recommendation 11)	
Publicizing the Problem of Wife Battering (Recommendations 12-14)	
Jurisdiction of Federally-Appointed Judges over Family Matters (Recommendation 15)	
Federal-Provincial Conference (Recommendations 16-17)	
Suggested Agenda Items (Recommendations 17a - 17g)	
IMPLICATIONS FOR PROVINCIAL GOVERNMENTS AND PRIVATE ORGANIZATIONS	41
Protection for the Battered Wife	42
Emergency Income	45
Advocacy Services	46
Education	47

SUMMARY

Karen's Case History 50

Footnotes
Appendix I - Witnesses
Appendix II - Submissions
Appendix III - Federal departments and agencies who participated in the inquiry

Introduction

1. Ellen has been separated from her husband for two years. Following an incident in 1979 during which she was severely beaten and the husband threatened suicide with a knife in front of the children, she fled to Mission Services Family Apartments with her two young children. Ellen initiated custody proceedings during this time and was granted interim custody. Her husband grabbed the children from their school in spite of the custody order. Ellen did not know where they were for three weeks. In an attempt to get her children back, Ellen went to her husband's house where she was threatened and repeatedly raped.

2. At the final custody hearing the judge ordered both Ellen and her husband to see a psychiatrist in order to determine which one was a fit parent. While they were waiting for the court's decision, the husband continually phoned his children, threatening suicide if they didn't go with him. After reading the psychiatrists' reports, the judge allegedly felt that the husband was unstable and that Ellen was a totally competent mother; however, he gave the children to their father because if he did not get them, Ellen and the children would be under constant threat of violence.

3. Ellen believes that her husband has been committing incest with their 11-year-old daughter for a period of time and is continuing to do so. Both children are terrified of their father. His new girlfriend called the police from Ellen's home because she herself had been beaten up when she caught Ellen's husband having sex with her own 15-year-old sister.[3]

4. Living in intimacy with someone is often frustrating. Nerves become frayed, tempers flare, dishes start flying about the room, and someone gets slapped. Such events are not pleasant, but they are not unexpected; they are tolerated, and wryly made fun of.

5. We have found that wife battering is not a matter of slaps and flying crockery. Battered women are choked, kicked, bitten, punched, subjected to sexual assault, threatened and assailed with weapons. Their assailants are not simply men who have had a bad day, or who drink and become temporarily belligerent: they are men who, for whatever reason, behave violently towards the women they live with. We have found that such behaviour is far too common. The evidence presented to us contains numerous accounts similar to the one reproduced above. We have been given good reason to believe that every year in Canada one-tenth of the women who live with men as a couple are battered. Society should not expect or tolerate such behaviour.

6. We have tried to understand why men behave violently towards the women they live with. We have learned that there is no ready answer. Such men are normal from the psychiatric point of view; they suffer from no identifiable mental disorder. Their violence is not directly attributable to drunkenness: sober men beat their wives; some violent alcoholics have learned to control their violence but not their alcoholism. Rather, from the evidence we have received, it appears that wife battering is the result of a number of events and circumstances. We want to stress two of them. First, a man who as a child has seen his mother being beaten, or who has himself been abused or rejected by his parents, is more likely to behave violently towards his own partner. Second, traditional views about a man's and a woman's place in a domestic relationship encourage someone who is disposed to be abusive to strike out at his wife rather than someone else. It is not a short step from the belief that a man's home is his castle, a man is head of his household, a man reigns over his family, to actual domestic tyranny. But it is a step more easily taken if such beliefs pervade one's own thinking and the thinking of one's society.

7. Until very recently wife battering has not been seen as a problem which deserves public recognition. Indeed, our evidence indicates that too often the facts of wife beating are not seen by the professionals to whom the victim has turned for help. The depression, the bruises, the broken limbs are recorded of course. But the history behind the wounds remains hidden, becomes glossed over or ignored:

> If a woman comes in with bruises, I ask about the cause. If she says, "I fell down the stairs", I accept her explanation. Upon examination, however, I may feel that she didn't sustain these bruises by falling down the stairs. Somebody may have hit her. I accept the patient's story... We don't have the time or the background for the reason of the assault... It's a personal problem between man and wife.[4]

8. We cannot explain why wife battering has until now received so little public recognition. However, through the presentations which have been made to us, in particular as a result of seeing the film "Not A Love Story", we have become sensitive to other activity to which society turns a blind eye and which seems to us to share some of the characteristics of wife battering. For us the salient feature of wife beating is the violence together with the particular object of that violence - women with whom the batterers are intimate, whom they profess to love. The attraction which the depiction of violence - on television and on film - has for our society is well-known. Perhaps not as many of us are aware of the extent to which our society is attracted by images of violence ostensibly bound up with the love of women; such images as the figure of a naked woman disappearing down a meat grinder, which appeared on the cover of a pornographic magazine, or of a woman's body being subjected to other forms of torture, which is a usual subject of certain pornographic films. This is indeed not the portrayal of love in any form, and must not be thought of in that way, as wife battering is not a lover's quarrel, and cannot be taken to be such.

9. Without further study any conclusions to be drawn from the fact of the similarities between wife beating and certain forms of pornography can only be modest ones, although they have influenced our own recommendations. We have concluded that wife battering is not an anomalous phenomenon; it is bound up with beliefs and feelings which are prevalent in our society and are at present not easily understood or erased: beliefs about the use of force, the exercise of force as an appropriate activity for men, and submission to force as an appropriate response from women.

10. Ann separated from her husband following an attack in 1980. She did not go to stay with family or friends because she felt that their lives would be in danger; instead, she went to the Women's Community House, and after her husband started phoning there and threatening the staff, she decided to lay an assault charge. The Justice of the Peace issued a warrant for her husband's arrest. At the first court appearance, he told the judge that he had had a nervous breakdown and, therefore, he beat his wife. He was sent to the London Psychiatric Hospital for a 30-day assessment and during this time, his family removed all the furniture and belongings from the couple's apartment. He was found guilty of common assault and placed on probation for one year (he saw his probation officer three times).

11. Barbara has been waiting three years for her divorce case to be heard in court. She is terrified for her life and is currently seeing a psychiatrist and taking medication. The two children are not allowed to play outside on weekends for fear of their father kidnapping them. He is constantly harassing Barbara by driving by the house, breaking into the house, and attending social functions that she attends. She had been assaulted approximately 250 times before her separation and has been threatened with a shotgun, and choked since. She is totally frustrated with the criminal justice system and feels that she is capable of taking the matter into her own hands by killing her husband.[5]

12. Whatever the causes are of society's neglect or ignorance of wife battering the evidence presented to us has made it clear what the consequences are for battered wives. The police and the courts do not protect them. Temporary shelter is generally not available to them. Existing welfare legislation is often not flexible enough to provide for them. Welfare workers, counsellors, and health care workers are not trained to deal with their problems. As for the batterer, he is not treated as a wrong-doer, as someone whose behaviour society finds unacceptable. Criminal charges are rarely brought against him. If he is prosecuted and convicted his sentence will be a nominal one. These conclusions are dealt with in more detail in the following sections.

Police

13. A woman who has been beaten cannot count on the police to help her. A study carried out in 1975 and 1976 reveals that the Vancouver police force responded to approximately 53% of the calls they received which were related to male-female disputes.

Our evidence suggests that the problem is similar in most other Canadian cities: while police will almost always respond to break-and-enter calls, there is no assurance that they will respond to domestic calls. Until very recently police training and police practice with respect to the handling of domestic cases has not been directed at helping the victim, so that even when the police do answer a call there is little that they are able to do for the victim. They are often unaware of the existence or location of the services available to help her - an emergency shelter where she can stay temporarily, legal aid, counselling, municipal welfare. They are ordinarily instructed not to arrest the batterer unless they find him actually hitting his victim (an unusual situation), or unless the injuries are severe enough to require a certain number of stitches. They have no other authority to take the batterer away and leave the wife (and children) in her own home. In short given the usual training and under usual practice the police are at best able to calm the batterer and leave the situation at that.

The Courts

14. Battered women are rarely beaten only once. They need protection from those who beat them. They are not given enough protection. As we have just pointed out police do not usually arrest the batterer after a violent incident. Another possible recourse, the court system, in fact affords the victim little relief. In whatever way she decides to proceed, by laying criminal charges or asking the civil courts for an order giving her possession of the family home or preventing her assailant from harming her, she will be met with numerous delays while the assailant remains free to beat her again. If she succeeds in having the criminal case go forward the present bail provisions allow the batterer his freedom until trial. If she succeeds in obtaining a civil order against her assailant and he disobeys it, the result of his disobedience is not arrest or some other measure which would ensure the woman's safety, but rather another round of court proceedings. In order to get away from her assailant the battered wife must further upset her own life and those of her children—she must leave home.

Emergency Shelters and Second Stage Housing

15. At the time this report is written there are approximately 85 emergency shelters (often called "interval" or "transition" houses) in Canada. They are regularly forced to turn away more women and children than they can accommodate.

> Transition House in Vancouver accepted 681 women and children in 1976 and refused 774 in that year; accepted 726 and refused 778 in 1977; accepted 688 and refused 850 in 1978. Regina Transition House turns away 2.5 families for every 6 families it accepts. A preliminary study of the then 33 operating shelters in Ontario in 1981 (one has since closed) shows that they accommodated 10,332 women and children in the first 10 months of that year and refused approximately 20,000. ***Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition*** estimates that member emergency shelters in Quebec, serve only 12% of the women and children in Quebec who need these services. In 1981 Bryony House in Halifax sheltered 200 women and 291 children but received 500 distress calls.

All of these shelters are located in cities or towns with sizeable populations. Battered women and their children who live in rural or isolated areas have no alternative institutional accommodation to turn to. If they receive help at all they must undergo even greater physical and emotional dislocation than women who live in cities. Funding for transition houses is precarious. Federal funding of capital costs, the costs of acquiring the house, is not usual. The Canada Assistance Plan provides for the equal sharing of operating expenses with the provinces but these funds are often not disbursed in time to allow the house to pay its current expenses and keep its doors open. Moreover, operating expenses rarely cover necessary services for the children who come to transition houses. Some houses have no money even for toys. Few offer counselling services, which are necessary because the children are often deeply affected by their parents' behaviour, and are in danger of repeating it when they grow older.

16. Women who have been battered cannot be immediately expected to get on with their lives after they have left their homes. Few are financially independent of their husbands. Few have enough information - about their legal rights, about job options - to make decisions about their future. In any case they are in no emotional state to do so. Sorting oneself out takes time. However, at present there is only one shelter in Canada which is equipped to accommodate women on something more than a short-term basis. (Such accommodation is sometimes called "second stage housing").

Welfare

17. In most provinces battered women are confronted with a welfare system which ignores their particular situation. In some provinces a battered wife cannot receive any money until she has left her husband, even if she needs the money to allow her to leave. Such cases are not rare. Women who live on farms or in other isolated areas need money for transportation to the nearest town and for initial expenses once they arrive. Many municipalities, which are often given the power to administer welfare funds, require a recipient to be a resident of the municipality before she can receive welfare. If services for battered women were available in all municipalities this would not be an unreasonable requirement, but this is not the case. Further, eligibility for welfare is normally calculated on the basis of family income. It is surely unreasonable to expect that in the short run at least a battered woman who has left her partner will receive any money from him.

Attitudes of Professionals Dealing with Battered Wives

18. If a woman who has been beaten decides to seek help outside the circle of her family and friends she may have to deal with doctors, hospital workers, social workers, counsellors, lawyers, justices of the peace, crown attorneys and judges. For the most part these professionals will have had no training in treating her problem as a whole and as a result they will not be able to give her the help she needs. We have heard evidence that some professionals do not elicit information about the beating (or do not think to ask about it); that some will not believe the information when it is given; that some will tend to blame the victim for provoking the violence. Many professionals are unable to refer her to the services of others because they do not know what services are available. Of course, we do not claim

that all those who work with battered women will act in this way. Nor do we believe that such behaviour is motivated by conscious ill-will. Rather, the evidence presented to us has led us to believe that this behaviour is not uncommon across Canada, that it is yet another manifestation of a general inclination to treat wife battering as a matter to be resolved privately by the assailant and his victim rather than an issue to be confronted by us all.

Battered Women, Battering Men and the Criminal Justice System

19. Charles Baker, 42, was sentenced yesterday for kicking and punching his wife to death. Mr. Baker's 41-year-old wife died on January 25, 1981, after a drunken quarrel between the couple. She had broken ribs, a ruptured pancreas and several bruises on her stomach, pelvis and legs. Mr. Baker had pleaded not guilty to a charge of second-degree murder, and a jury found him guilty of the lesser offence of manslaughter.

20. Crown lawyer Thomas Smith had asked that Mr. Baker receive a three-year to five-year term in a federal penitentiary. "Mr. Baker and his fists were a disaster waiting to happen and that is exactly what occurred on January 24," he told the judge prior to the sentencing. "Wife beating is always a concern because the victims cannot protect themselves," he said. "The sentence of this court must shout out that it's not going to be open season on wives who are victims..."

21. In sentencing Charles Baker the judge of the Ontario Supreme Court said the maximum sentence for manslaughter is life and the man probably deserved a penitentiary term."However, I know what I do will not bring back to life Mrs. Baker." Instead, Mr. Baker was given two years less a day in a provincial reformatory. The judge recommended the man be sent to an institution where programs for alcoholics are available.[6]

22. The assault provisions of the Criminal Code make it an offence for anyone to hit someone else without their consent, or even to threaten to do harm to someone else. There is no exception for people who are married or intimately related. In fact we have found that such cases are treated differently. Battered wives are not dealt with in the same way as other victims of crime. Battering husbands are not treated the way other men or women accused of a criminal offence are.

23. Throughout Canada it is usually police practice to screen out a good many domestic calls. It appears to be police policy, either written or unwritten, not to arrest men accused of beating their wives or even to lay charges against them unless their partners' injuries are extremely serious. This leaves the process of initiating criminal proceedings to the person who is least capable of doing so: a woman who has been injured, who knows little of court procedure, and whose actions may result in the criminal conviction of someone who is likely to seek her out and beat her again.

24. Court officials also do not give wife battering cases the attention they give to similar offences. Justices of the peace, who are responsible for accepting charges, are often reluctant

to lay charges on the evidence of the battered woman alone, although they have the discretion to do so. If they consider this evidence suspect (perhaps on the assumption that the victim is lying in order to get back at her husband) they have the power to hear additional witnesses, but they often do not tell the victim that they can do this. Some justices will not hear the wife if there is no police report, even though the existence of a report is not a legal requirement for laying charges, and though in many cases there will be no report, either because the police have not investigated the matter, or have not bothered to file one. Crown attorneys assigned to wife battering cases are often badly briefed. Unless the case is a very serious one they will not have seen and questioned the victim until just before trial.

25. Judges are reluctant to impose substantial prison sentences on men convicted of wife battering even when the injuries are severe enough to require hospitalization, or result in death; that is, when such sentences would be imposed if the assailant were not related to his victim.

26. In describing how the criminal justice system treats wife batterers and their victims we do not intend to blame any one part of the system. We recognize that the police, justices of the peace, and crown attorneys are unwilling to act because they know that prosecution will probably not change the batterer or protect the victim. We understand that judges are unwilling to sentence a wife batterer to prison when there is little indication that imprisonment will make him stop beating women to whom he is emotionally attached, and when imprisonment removes a possible source of income for the battered wife and her children. We know that for a variety of reasons women who have been beaten are themselves unwilling to carry through a prosecution against their partners.

27. However we are not convinced that the present situation is unavoidable. Battered women have received very little help from our society in gaining financial and emotional independence from their assailants, or even protection from them. (The problem of achieving financial independence is of course not unique to battered women). It is no wonder that many cannot bring themselves to prosecute their partners. Battering men receive little indication from our society that what they are doing is wrong. They are not consistently charged when they beat their wives, they are allowed to remain in their homes while their wives try to find other places to live, to harass their wives with impunity, to have unsupervised access to their children. They are not forced to receive some form of therapeutic treatment. (Of course such treatment has only begun to be developed; on the other hand the problem of wife beating is not a recent one.) Schools do not mention the subject; professional faculties do not focus on it.

Conclusions

Introduction

28. From the foregoing discussion, one can see that "the problem" of wife battering is really a multitude of interrelated problems. Inevitably under Canada's federal system, some of the possible solutions fall under federal jurisdiction, some under provincial jurisdiction, while some lie in areas where both levels of government have competence. Private institutions and individuals can also do much to change the present situation. This Committee recognizes the jurisdictional limitations of Parliament. It confines its recommendations to those areas where Parliament can legislate without affecting provincial powers, and to those matters which it feels should be discussed at a federal-provincial conference.

29. Nevertheless, because of the complexity of the problem of wife battering, the recommendations of this Committee of necessity arise from a certain view of how the present situation should change, of how all Canadian institutions both public and private should deal with battered wives and battering husbands. We are well aware that even if our recommendations were implemented much more would remain to be done. Because our recommendations are unintelligible without stating the general assumptions behind them, and, equally, because we are concerned that Canadians understand the extent and gravity of the problem, we set out these assumptions; we also take the liberty of setting out some of their implications for activity which is not within the federal sphere.

30. This Committee respects and upholds the privacy of the family. However, we find that in the case of wife beating society is justified in intervening to assist the family. To ignore the problem is to ignore society's fundamental obligation to preserve the life and health of its members. Our institutions must occupy themselves with the problem more actively than they have done in the past. The ends to be achieved are diverse, and are determined both by the needs of the victim and the proper response of society towards the batterer.

The Needs of the Battered Wife

31. On the basis of the evidence which was eloquently and forcefully put before us by every group who appeared, we conclude that a battered woman must first and foremost be given protection, as well as the opportunity to gain financial and emotional independence from her partner.

32. What we imply by protection are two things. First, all reasonable steps must be taken to prevent the assailant from harming his partner again. This means in turn that assault legislation and legislative provisions directed at keeping the peace must be fully and

consistently enforced in wife battering cases. Second, she and her children should have a place to live - away from her assailant - ideally their own home, alternatively a nearby shelter.

33. There are of course a great number of ways to ensure her economic independence. However, at the very least, if a battered woman has no income independent of her partner, she should be given temporary funds to support herself and her children as quickly as possible and with little administrative complication. This income would stop once longer term arrangements were made: for her partner to support her, if this could be done without the threat of violence to her; for society to support her; or ideally, for her to support herself or to embark on a program to make her self-supporting.

34. Again a good many measures might be sufficient to ensure her emotional independence, not the least of which is to provide her with freedom from her assailant and a steady income. Another necessary requirement is the understanding and support of the professionals and others with whom she comes in contact. From the evidence before us we have concluded that this would involve making professionals - and the public in general - aware of the facts of wife beating and the needs of battered wives.

Society's Response to the Battering Husband

35. We have stated our belief that society is obliged to protect its members. We also believe that the actions of those who harm others are not to be tolerated, no matter what the relationship is between the person doing the harm and his victim. The most important consequence of this belief is the conclusion that wife battering should be treated as criminal activity not only by legislators, as is the case now, but by all those who enforce the law. By this we mean that cases of wife beating should regularly be processed through the criminal justice system.

36. In keeping with the belief that wife battering is criminal activity, and as such a matter for state intervention, we feel that the decision to lay charges against the assailant and to ask his victim to testify against him should not be determined by the consent of the victim herself. We understand that in certain cases a battered wife will be unwilling, for various good reasons, to testify against her husband. We nevertheless believe that she is best helped, and justice better served, if she is encouraged to cooperate in the prosecution of her assailant - encouraged by the police, the crown attorney in charge of her case, and by a special advisory and advocacy service. If she is even then unwilling to testify discretion still lies in the prosecutor not to call her to the stand.

37. The measures referred to in paragraphs 35 and 36 can be effected almost immediately, and they should be. Nonetheless, we hope that this proves to be only a provisional solution to the problem. We deplore the fact that at present there is little to be done with someone convicted of wife battering other than to fine him or imprison him. A fine is often a licence to commit a crime. Imprisonment does not ensure rehabilitation; it does not make up for the pain the victim has suffered; it takes away a source of income for the victim. However this is often a problem with the punishment meted out to other kinds of criminals.

We encourage research aimed at treating wife batterers, and we are in favour of criminal sentences which refer the batterer to a treatment program (if one is available).

38. It is in the interests of society not only to treat wife battering as a symptom, but to understand how such behaviour is produced and how it may be prevented. We think it very important that there be more research into the causes of wife battering.

39. We have been given reason to believe that wife battering is learned behaviour, on the part of both men and women. Many batterers as children see their fathers beat their mothers and their mothers unable to respond. Society teaches women to be passive in the face of violence; many battered women are encouraged to continue their relationship even when there is no reason to believe that the situation will change. These lessons must be unlearned. It should be a commonplace in our society, as it is not, that no woman ever deserves to be threatened, punched, maimed, sexually assaulted. More generally, it should be a commonplace in our society, as it is not, that no action short of violence justifies a violent response. We must educate ourselves, our children, those who enforce and administer the law, and those who are involved in preventing and curing our physical and emotional ills, to identify violence and to control its consequences, for the sake of battered women, for the sake of us all.

Recommendations

40. In the light of the considerations set out in paragraphs 13-18 and the conclusions contained in the succeeding paragraphs of this Report, with the exception of those relating to the prosecution of the batterer, this Committee makes the following recommendations.

R. C. M. P. Training

1. **Members of the R. C. M. P. who act as provincial or territorial police should receive training which is specifically related to answering calls in cases of wife battering. As a result of this training each officer should have an understanding of the problem of wife battering; he or she should also be willing and able to guide the victim to an emergency shelter, and to give her accurate information about the legal and other services available to her in or near the community.**

2. **The police training program should be developed with the assistance of those people in the community who are responsible for providing services to battered women.**

3. **The R. C. M. P. should introduce an affirmative action hiring program to increase the number of women officers. It should assign male-female teams to family violence cases.**

4. **Competent or outstanding performance of duties associated with family violence calls should be rewarded in the same way that such performance is rewarded with respect to other duties.**

Funding for Shelters

5. **With the consent of the provinces, federal monies should be appropriated to fund the initial capital costs of new emergency helters and second stage housing. Funds for each house should be adequate to cover all staffing costs and the costs of child care services as well as building costs, and should be available for a long enough period to ensure the stability of the project.**

6. **Unoccupied buildings owned by the Crown should be converted into emergency shelters in those areas where it is possible to do so.**

7. **The Federal Government should encourage the use of the provisions of the National Housing Act which relate to loans and contributions to charitable associations and**

corporations, for the specific purpose of acquiring or constructing emergency and second stage housing for battered women.

8. The Canada Mortgage and Housing Corporation should be encouraged to direct that a certain number of units in housing subsidized by the Corporation be set aside as second stage or permanent housing for battered women with children.

9. Research and funding programs within the Department of National Health and Welfare should be used to suggest plans and help implement proposed projects for housing rural women and women from isolated areas who do not want to be removed to urban centres but whose numbers do not warrant the establishment of a transition house.

Treatment for Wife Batterers

10. Research and funding programs within the Departments of National Health and Welfare and Justice should devote adequate funds to the development of treatment programs for wife batterers.

Long-Term Research

11. Programs within the Department of National Health and Welfare should encourage and help fund research

    (a) into the causes of wife battering;

    (b) into the development of educational programs designed to change our attitudes about violence as appropriate male behaviour and acquiescence to violence as appropriate female behaviour.

Publicizing the Problem of Wife Battering

12. The Federal Government should develop programs for television and radio designed to inform the public about the nature and extent of the problem of wife battering.

13. The Federal Government should use inserts in family allowance cheques to give women general information about their legal rights in a wife battering situation, the resources available to them in their province, and where to turn for further information.

14. To help develop a mass media which is more aware of its responsibility in relation to the depiction of violence, the CRTC should be given the discretion to suggest guidelines to its licencees on this matter.

Jurisdiction of Federally-Appointed Judges over Family Matters

15. A recent decision of the Supreme Court of Canada has called into question the right of provincially-appointed family court judges to issue civil orders designed to exclude a

spouse from the family home or to prevent him from harming his partner. To prevent any delay caused by processing all such orders through county or superior courts we recommend that the Federal Government move quickly to appoint judges where the need is apparent. (This recommendation carries no implication as to an ultimate division of powers in the family law area. We recognize that a long term solution to the problem of creating a unified family court is a federal-provincial matter, and we have worded recommendation 17, which deals with such a court, accordingly.)

Federal-Provincial Conference

16. In the light of its conclusions with respect to the protection of the battered wife and the enforcement of criminal legislation in wife battering cases, (see paragraphs 32, 35 - 37) this Committee recommends that a federal-provincial conference be held on the subject of wife battering and family violence as it relates to the enforcement and the administration of the criminal law.

17. In the light of the decision of the Supreme Court of Canada referred to in recommendation 15, we recommend that the proposed conference also address the problem of establishing a validly constituted civil court which is able to issue orders affecting the possession of the family home, and preventing a man from harming his wife at least as quickly and with as little cost to the wife as provincial courts do now.

The Committee further recommends that the following specific items be put on the agenda of the proposed conference:

A. a proposal that all current criminal orders which prevent a man from seeing or harassing his wife be registered on a province-wide and country-wide computer system. Such orders would include recognizances to keep the peace, bail conditions, and probation orders;

B. a proposal that a breach of these orders that results in violence or is accompanied by a threat of violence be followed by arrest, or some other measure which protects the victim;

C. a proposal that the police regularly lay charges in wife assault cases;

D. a proposal that the victim be made a compellable witness against her husband at the option of the Crown in the prosecution of wife assault cases;

E. a proposal with respect to the development of uniform and punitive sentences in wife battering cases. (This Committee respectfully suggests that the impaired driving provisions of the Criminal Code[7] be used as a guide. These provisions distinguish between first, second and subsequent offences, make allowances for the case where a subsequent conviction occurs long after the original conviction, and allow the judge to refer the accused for treatment if referral is not contrary to the public interest).

F. **a proposal with respect to the development of treatment facilities for battering men as a sentencing alternative;**

G. **a proposal with respect to the training of police at the provincial and local government level:**

(i) the proposed program should be motivated by considerations similar to those set out in recommendations 1 - 4 of this Report;

(ii) the program should ensure that municipal police officers receive the same training as their provincial colleagues. (We respectfully suggest that at present this might be accomplished by grants to needy municipalities. However, we think it preferable that police officers at both levels of government receive the same training before they take up their positions.)

Implications for Provincial and Private Organizations

41. A number of our conclusions regarding the problem of wife battering have not been matched by recommendations. These conclusions touch on matters which are in the exclusive jurisdiction of the provinces or are the concern of the private sector. In the paragraphs which follow we comment briefly on these matters. We make our comments with respect, as an aid to the discussions which we are sure will soon take place within the provinces and among those who are concerned with the well-being of others.

Protection for the Battered Wife

42. In paragraph 32 we referred to the advisability of keeping the battered wife and her children in their own home. The power to make laws which govern rights of ownership and possession of property is a provincial one. At present no province has legislation which allows a court to prevent a man from entering his house or apartment on the grounds that he has assaulted the woman who lives with him. That is, at present a battered woman as such has no right to keep the batterer out. We note that legislation to remedy this situation would be effective only if it provided some recourse for the wife if her assailant disobeyed the order. The provinces have the power to create provincial offences and to provide for the arrest and imprisonment of those who commit them. Arrest would certainly be an effective recourse, and not a harsh one if the batterer did decide to ignore an order against him by creating a disturbance in his house or by injuring his wife again.

43. The provinces have the power to determine the way in which they fund emergency shelters. The method used by many provinces, paying the shelter a fee based on the number of days a client has stayed, does not seem to ensure the effective operation of the shelter. Often the per diem fee does not cover necessary services for children who accompany their mother (see paragraph 15). Battered women and their children need somewhere to go after they have been beaten, especially if they do not have the right to stay in their homes without their husbands. The provinces which fund shelters on a per diem basis might consider another financial scheme which is acceptable to them, but which provides for all necessary services, and affords more stability for the shelters themselves.

44. We feel that private organizations have an important part to play in the establishment of emergency shelters. They can, of course, provide some funding for shelters. In areas where it is not feasible to operate a separate facility, local groups could also help to encourage people with extra space to offer it as a temporary refuge.

Emergency Income

45. We have stated that battered women should receive emergency funds as soon as possible (see paragraph 33). We have been led to believe that the welfare system in many

provinces is not flexible enough to provide a battered woman with money when she needs it (see paragraph 17). We suggest that provincial social service ministries consider changing their eligibility requirements to take these cases into account. We also suggest that all provinces consider the introduction of legislation to recover from the batterer amounts spent on his victim.

Advocacy Service

46. We have concluded that the decision to prosecute a battering husband should rest with the state and not with the wife, and we have made recommendations to this effect (see paragraph 36 and recommendations 17 c, d). We do recognize, however, that the trial process will put strains on a battered woman which she may not be able to bear without help. For this reason we suggest that a service be available to her to do the following things: provide her with information about the legal process, the possible outcome for her partner, and her own options; act as an intermediary between the victim, the prosecutor and the police to ensure that the case is properly investigated and prepared; accompany her to court and see that her children are cared for while she is in court. Again this is an area where private groups could play an important part.

Education

47. Part of the problem of wife battering is that many people do not recognize that there is a problem. Women are seriously hurt, but their injuries and cries for help all too often fail to elicit the same response that injuries and cries do in other circumstances. Doctors treat the wounds but often do not ask about the causes. The batterer is excused: he is not normal; he drinks; he killed her but he should not be given too severe a penalty since no punishment will bring her back to life. The wife is blamed: she must have deserved it; she nagged him; she pushed him to it.

48. We must learn to respond to battered women in a different way. One way of learning is to be formally taught. This Committee suggests that schools give courses in human relations which deal generally with the problems involved in living in a family, and more particularly with the problem of wife battering. These courses and concomitant teacher training courses should be developed in consultation with those who have had experience in dealing with battered women. This Committee notes in this regard that some of its witnesses have paid particular attention to the difficulties wife batterers have in recognizing and handling their anger towards someone to whom they are emotionally attached, and in being able to control their behaviour at other times of stress.

49. We also suggest that professional faculties and associations train their students and members to be aware that wife battering is a problem, to be suspicious of certain symptoms, to be prepared to elicit information from a woman who is suspected of being beaten if she does not advance it, to be sympathetic, and to refer her to other services which can help her.

Summary

50. When finally he threatened to kill her or her baby daughter, she tried to tell her parents. They wouldn't believe her. Such things didn't happen. She was exaggerating. She should just go on being as good a wife and mother as she could, and everything would be alright. One day she heard a staff member from a transition house for women who have been battered being interviewed on the radio. Four days later Rich beat her up again. The next day, after he had gone to work, she packed up the children and went to the house. She had been married five years. She had bruises on her face, neck and abdomen. Finally her parents were forced to face the fact that something terrible had been happening. They were very supportive of her decision to get a separation agreement. Her husband was ordered by the courts to keep the peace. Karen's father persuaded him to leave the house, and had the locks changed.

51. Karen stayed at the transition house for three weeks while she went through the court process. During that time she met with a counsellor from the community college, and discussed, with growing excitement, the possiblities for further education. Before she left the transition house she had enrolled for the coming term in an upgrading program to complete her high school. Day care would be provided by the college, and her parents would support her until she was self-sufficient.

52. Two weeks after she had returned to her home, Rich broke in, locked the two children in the bedroom, beat Karen, and finally shot her. He then went into the basement and hanged himself. That was how Karen's father found them all when he dropped by two days later for a casual visit.[8]

53. The problem of wife battering is a complex one. In part the difficulty lies in the fact that as a society we are just beginning to address the problem, and to develop a conscious and humane position towards it. In the process we are torn between our very natural desire to let the family sort out its own affairs (and our confidence that this can be done), and our growing realization that a battered woman is not simply an unhappy, frustrated wife who needs marriage counselling.

54. Another difficulty is that the problem has no easy solution. Battered women have few financial and emotional resources to help them deal with their situation. They are ordinarily dependent on their husbands for support. If they do work, like all working women they are likely to have low-paying jobs. They cannot expect to receive emotional support from family and friends. They are rarely protected from attacks by their assailants. Few services - emergency shelters, permanent housing, welfare, child care, advocacy, job training, counselling - are available to them.

55. Men who beat their wives must be stopped from doing so. At present the only measure which is capable of deterring them is a jail term. This solution is, of course, far from ideal. There is no real evidence that jailing a batterer has any rehabilitative effect. Once in prison the batterer is unable to support his wife and children.

56. In Canada the problem of developing a coherent policy to deal with wife battering is further complicated by the fact that the proposed plans will inevitably cut across federal-provincial jurisdictional boundaries.

57. This Committee understands its jurisdictional limitations. We have confined our recommendations to areas within the federal sphere. However, because of the nature of the problem we could not help but formulate our recommendations in a wider context. In addition to making recommendations, we have taken the liberty of drawing some of the implications of this wider approach for areas which are not within the competence of Parliament.

58. This Committee has concluded that efforts to help the battered wife should be directed at protecting her, and enabling her to achieve some measure of economic and emotional independence. A discussion of what measures this implies is found in paragraphs 31-34 of this Report.

59. This Committee has further concluded that wife battering should be treated as a crime and not merely as a behavioural aberration. (See paragraphs 35-39 of this Report.)

60. In the light of its conclusions this Committee has made recommendations relating to:

a) the training of R. C. M. P. officers (recommendations 1-4);

b) the funding of emergency shelters (recommendations 5-9);

c) the holding of a federal-provincial conference on the enforcement and administration of the law with respect to wife battering (recommendations 16-17);

d) the appointment of additional superior court judges to handle family matters (recommendation 15);

e) the development of a treatment program for wife batterers (recommendation 10);

f) research into the causes of wife battering and the development of different attitudes towards violent behaviour (recommendation 11);

g) public education on the issue of wife battering (recommendations 12-14).

61. This Committee has also made suggestions which deal with the following concerns:

a) the right of a battered wife to stay in her own home without being harassed by her partner (paragraph 42);

b) the desirability of a stable source of funds for emergency shelters (paragraphs 43-44);

c) the easy availability of temporary emergency funds for the battered wife (paragraph 45);

d) an advocacy service for battered women (paragraph 46);

e) the role of schools, educational faculties and professional associations in changing attitudes towards wife battering (paragraphs 47-49);

62. We as a Committee have been moved by the presentations made before us and the briefs submitted to us. We have come to see the seriousness of a situation which many of us had been only dimly aware of. We urge that our recommendations be adopted. We sincerely hope that our suggestions will be discussed.

FOOTNOTES

[1] House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs, *Child Abuse and Neglect*, Ottawa, Queen's Printer of Canada, 1976. Senate Standing Committee on Health, Welfare and Science, *Child at Risk*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1980.

[2] A federal inter-departmental committee established on December 19, 1980. The responsible ministries are Justice and Health and Welfare. The committee is expected to present its report in the summer of 1983.

[3] From a psychologist's case history reproduced in a memorandum submitted to this Committee. The wording of the original has been changed slightly to make it more intelligible to a lay reader. Names have been supplied where an initial occurs in the original text.

[4] Terry Davidson, *Conjugal Crime: Understanding and Changing the Wife Beating Pattern*, (New York: Hawthorn Books, 1978), p. 104.

[5] These case histories, recorded by a psychologist, are taken from a memorandum submitted to the Committee. Names have been supplied where an initial occurs in the original text.

[6] *Globe and Mail*, Saturday, December 12, 1981, p. 1. The story has been revised and names have been changed.

[7] S. 234, "Driving while Ability to Drive is Impaired".

[8] Linda MacLeod, *Wife Battering in Canada: The Vicious Circle*, prepared for the Canadian Advisory Council on the Status of Women, January 1980.

Appendix I

Witnesses

The following individuals testified before the Committee:

January 26, 1982 - Issue 23

- The Honourable Judy Erola, M. P., Minister responsible for the Status of Women

January 28, 1982 - Issue 24

- Mrs. Lucie Pépin, President, Canadian Advisory Council on the Status of Women
- Miss Debra Lewis, Canadian Advisory Council on the Status of Women

February 4, 1982 - Issue 25

- Dr. Donald G. Dutton, Department of Psychology, University of British Columbia

February 9, 1982 - Issue 26

- Ms. Trudy Don, Ontario Association of Interval and Transition Houses
- Ms. Lorraine Chabot and Ms. Pauline Grand'bois, *Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes en difficulté du Québec*
- Ms. Deanna Elias-Henry, Director, Regina Transition Women's Society

February 11, 1982 - Issue 27

- Dr. Peter Jaffe, London Family Court Clinic and the University of Western Ontario
- Superintendent N. LaVerne Shipley, London Police Force

February 16, 1982 - Issue 28

- Professor Alastair Bissett-Johnson, Dalhousie University Law School, Halifax

February 18, 1982 - Issue 29

- Ms. Jan Barnsley, Women's Research Centre, Vancouver

February 18, 1982 - Issue 30

- The Honourable Judy Erola, M. P., Minister responsible for the Status of Women
- Ms. Kathleen Shannon, Executive Producer, Studio D, National Film Board of Canada
- Ms. Diane Wood, Social Policy Analyst, Status of Women Canada.

Appendix II

Submissions

The following groups and individuals submitted written material (briefs, reports, statements) to the Committee:

Association féminine d'éducation et d'action sociale, Montreal

Professor Alastair Bissett-Johnson, Dalhousie University Law School, Halifax

Canadian Advisory Council on the Status of Women

Canadian Association of Social Workers

Canadian Home Economics Association

Canadian Police College

Cape Breton Transition House Association

Committee on Violence Against Women, Carleton University School of Social Work, Ottawa

Dr. Donald G. Dutton, Vancouver

Family Service Association of Metropolitan Toronto

Federated Women's Institutes of Canada

Halifax Transition House Association - Bryony House

Dr. Peter Jaffe, London

The London Coordinating Committee on Family Violence

New Brunswick Advisory Council on the Status of Women

Nova Scotia Association of Women and the Law

Ontario Association of Interval and Transition Houses

Regina Transition Women's Society

Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes en difficulté du Québec

Support Services for Assaulted Women, Toronto

Transition House Association, Charlottetown

United Way of the Lower Mainland, Vancouver

Women's Habitat, Toronto

Women's Research Centre, Vancouver

Young Women's Christian Association of Canada (YWCA)

Appendix III

Officials from the following departments and agencies of the federal government provided information and offered expert advice to the Committee in background briefing sessions which were held *in camera*:

Status of Women

Department of Justice

Department of National Health and Welfare

Royal Canadian Mounted Police

Department of the Solicitor General

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 and 34, which includes the report*) **is tabled.**

Respectfully submitted,

MARCEL ROY,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 6, 1982
(44)

[*Text*]

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs met *in camera* at 8:36 o'clock p.m., this day.

Members of the Committee present: Messrs. Bockstael, Bloomfield, Bossy, Miss Carney, Messrs. de Corneille, Fretz, Halliday, Hudecki, Mrs. Killens, Messrs. Marceau and Neil.

In attendance: Ms. Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament; Mr. Roger LeBlanc, Translation Bureau; Ms. Peggy Mason, PC—Research; Ms. Judy Schreider, Research Assistant to Mr. Frith; Ms. Janet Binks, Research Assistant to Mr. Howie.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, February 13, 1981, relating to the study of violence in the family. (*See Minutes of Proceedings, Monday, January 25, 1982, Issue No. 23*).

The Clerk of the Committee presided over the election of an Acting Chairman.

On motion of Mr. de Corneille, it was agreed,—That Mrs. Killens take the Chair as Acting Chairman.

Mrs. Killens took the Chair as Acting Chairman.

The Committee continued consideration of the final draft of a report on wife battering.

On motion of Mr. de Corneille, it was agreed,—That the report on wife battering be adopted as amended.

The Chairman presented the report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-committee on Agenda and Procedure met on Thursday, April 29, 1982 to consider matters relating to the publication of the report on wife battering.

Your Sub-committee recommends:

1. that, in addition to the 1000 copies usually printed, 2500 extra copies of the report be printed for distribution to interested parties;
2. that the report be printed in tumble format;
3. that the report be printed with a special red cover;
4. that the inside cover of the report feature a list of all Members of Parliament who participated in the inquiry on violence in the family as Members of the Committee;
5. that a press release be prepared for distribution on the date of tabling and a press conference be called after tabling to highlight the major elements of the report;
6. that the Chairman table the report in the House as soon as possible after the printed copies of the report are available.

On motion of Mr. Halliday, it was agreed,—That the report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be adopted.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 MAI 1982
(44)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales se réunit aujourd'hui à huis clos à 20h36.

Membres du Comité présents: MM. Bockstael, Bloomfield, Bossy, M^lle^ Carney, MM. de Corneille, Fretz, Halliday, Hudecki, M^me^ Killens, MM. Marceau et Neil.

Aussi présents: M^me^ Mildred J. Morton, recherchiste, Bibliothèque du Parlement; M. Roger LeBlanc, Bureau des traductions; M^me^ Peggy Mason, recherchiste-PC; M^me^ Judy Schreider, adjointe à la recherche auprès de M. Frith; M^me^ Janet Binks, adjointe à la recherche auprès de M. Howie.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du vendredi 13 février 1981 portant sur l'étude de la violence dans les familles. (*Voir procès-verbal du lundi 25 janvier 1982, fascicule n° 23*).

Le greffier du Comité préside à l'élection d'un président intérimaire.

Sur motion de M. de Corneille, il est convenu,—Que M^me^ Killens soit élue président intérimaire.

M^me^ Killens occupe le fauteuil en temps que président intérimaire.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur les femmes battues.

Sur motion de M. de Corneille, le rapport sur les femmes battues, tel que modifié, est adopté.

Le président présente le rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, qui se lit comme suit:

Votre Sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni le jeudi 29 avril 1982 pour étudier certaines questions concernant la publication du rapport sur les femmes battues.

Votre Sous-comité recommande:

1. qu'en plus des 1000 copies qui sont imprimées habituellement, 2500 copies supplémentaires soient imprimées pour distribution aux groupes intéressés;
2. le rapport soit imprimé en forme tête-bêche;
3. le rapport soit imprimé avec une couverture spéciale rouge;
4. qu'au verso de la couverture soit imprimé une liste de tous les députés qui ont participé à l'étude de la violence au sein de la famille comme membres du Comité;
5. qu'un communiqué de presse soit préparé pour distribution à la date de dépôt du rapport et qu'une conférence de presse soit convoquée à cette date pour souligner les éléments importants du rapport;
6. que le Président dépose le rapport à la Chambre aussitôt que possible après que les copies imprimées du rapport sont disponibles.

Sur motion de M. Halliday, le rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

At 8:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 20h55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Audrey O'Brien
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

MARCEL ROY (Laval)
Président

PETER LANG (Kitchener)
Vice-président

Les députés qui ont participé à l'étude du Comité

Bill Blaikie (Winnipeg-Birds Hill)
Garnet Bloomfield (London-Middlesex)
Robert Bockstael (Saint-Boniface)
Maurice Bossy (Kent)
Pat Carney (Vancouver-Centre)
Vince Dantzer (Okanagan-Nord)
Roland de Corneille (Eglinton-Lawrence)
Peter Elzinga (Pembina)
Girve Fretz (Erié)
Doug Frith (Sudbury)
Len Gustafson (Assiniboia)
Bruce Halliday (Oxford)
Jim Hawkes (Calgary Ouest)
L'hon. J. Robert Howie (York-Sunbury)
Stanley Hudecki (Hamilton-Ouest)
L'hon. Bill Jarvis (Perth)
David Kilgour (Edmonton-Strathcona)
Thérèse Killens (Saint-Michel)
Claude-André Lachance (Rosemont)
L'hon. Flora MacDonald (Kingston et les Îles)
Jean-Claude Malépart (Montréal-Sainte-Marie)
Gilles Marceau (Jonquière)
Margaret Mitchell (Vancouver-Est)
Doug Neil (Moose Jaw)
Mark Rose (Mission-Port Moody)
Raymond Savard (Verdun-Saint-Paul)
Stan Schellenberger (Westaskiwin)
Blaine A. Thacker (Lethbridge-Foothills)

Personnel

Mildred J. Morton,
Bibliothèque du Parlement

Roger LeBlanc,
Bureau des traductions

Judith LaRocque,
Greffier de comité

Audrey O'Brien,
Le greffier du Comité

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 34

Le jeudi 6 mai 1982

Président: M. Marcel Roy

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Thursday, May 6, 1982

Chairman: Mr. Marcel Roy

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Santé, du bien-être social et des affaires sociales

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Health, Welfare and Social Affairs

CONCERNANT:

Enquête sur la violence au sein de la famille

Y COMPRIS:

Le troisième rapport à la Chambre (Les femmes battues)

RESPECTING:

Inquiry into violence in the family

INCLUDING:

The Third Report to the House (Wife Battering)

Première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

First Session of the Thirty-second Parliament, 1980-81-82

COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

Président: M. Marcel Roy

Vice-président: M. Peter Lang

STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE AND SOCIAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Marcel Roy

Vice-Chairman: Mr. Peter Lang

Messieurs — Messrs.

Berger	Carney (Miss/M^lle^)	Halliday	Marceau
Blaikie	Dantzer	Hudecki	Neil
Bloomfield	de Corneille	Killens (Mrs./M^me^)	Schroder
Bockstael	Fretz	MacDonald (Miss/M^lle^)	Young—(20)
Bossy	Gustafson		

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Audrey O'Brien

Clerk of the Committee

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 6 mai 1982:
M. Bloomfield remplace M. Savard;
M. Bossy remplace M. Frith;
M. Bockstael remplace M. Malépart;
M. Neil remplace M. Hawkes;
M^lle^ Carney remplace M. Howie;
Mr. Fretz remplace M. Crombie.

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, May 6, 1982:
Mr. Bloomfield replaced Mr. Savard;
Mr. Bossy replaced Mr. Frith;
Mr. Bockstael replaced Mr. Malépart;
Mr. Neil replaced Mr. Hawkes;
Miss Carney replaced Mr. Howie;
Mr. Fretz replaced Mr. Crombie.

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Le vendredi 13 février 1981, votre Comité a été saisi de l'ordre de renvoi suivant:- Que le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales soit chargé d'examiner périodiquement les mesures prises pour empêcher la violence dans les familles et découvrir et traiter les personnes victimes de telle violence et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, de se pencher tout particulièrement sur la question des femmes et des enfants battus et de proposer toute autre mesure, dans le même domaine, que le Comité peut juger utile.

La motion, proposée par l'honorable J. Robert Howie, a été approuvée à l'unanimité à la Chambre des communes, habilitant ainsi votre Comité à étudier le vaste sujet que constitue la violence au sein de la famille. Nous nous sommes délibérément limités au seul domaine de la violence faite aux femmes, c'est-à-dire le comportement violent qu'un homme a à l'égard d'une femme avec laquelle il a des liens affectifs et avec laquelle il vit ou a déjà vécu, que leur relation ait été ou non consacrée officiellement par le mariage.

Ce n'est pas par indifférence que nous avons exclu du champ de notre étude les mauvais traitements infligés aux enfants, aux vieillards ou aux maris, mais l'enfance maltraitée a fait l'objet dernièrement de deux rapports parlementaires, dont un par notre Comité.[1] Le sujet plus restreint que constituent les sévices sexuels contre les enfants est examiné actuellement par le Comité des infractions sexuelles contre les jeunes.[2] Par ailleurs, l'information disponible au Canada sur la violence faite aux personnes âgées en milieu familial ne permet pas au Comité d'en faire l'analyse ou de formuler des recommandations. On sait aussi qu'il existe des cas de maris battus, mais leur incidence n'a rien de comparable au problème des femmes brutalisées. Pour toutes ces raisons, nous nous sommes donc limités au seul domaine de la violence faites aux femmes.

Depuis le 25 janvier 1982, votre Comité a entendu maints témoignages de groupes et de représentants régionaux sur la violence faite aux femmes. (La liste des témoins figure à l'Annexe I.) Nous avons également été saisis d'une multitude de documents écrits provenant de divers groupes et particuliers (Annexe II) et nous avons convoqué des experts des ministères et organismes fédéraux (Annexe III). Nous tenons à exprimer nos plus vifs remerciements à tous ceux qui ont participé à la présente étude pour les renseignements et les précisions inestimables qu'ils nous ont fournis.

Nous avons été profondément bouleversés par les témoignages entendus. Nous espérons sincèrement que nos travaux permettront de mieux comprendre le problème de la violence

faite aux femmes et, par là même, d'assurer une protection et une aide accrues aux victimes. Nous prions instamment le gouvernement de songer à appliquer les recommandations que nous formulons.

TABLE DES MATIÈRES

	paragraphe
Le dossier Elaine	1
INTRODUCTION	**4**
LES BESOINS DES FEMMES BATTUES	
Le dossier Anne	10
Le dossier Béatrice	11
La police	13
Les tribunaux	14
Refuges et services d'hébergement de deuxième urgence	15
Bien-être social	17
Attitude des employés spécialisés à l'endroit des femmes battues	18
LA FEMME BATTUE ET SON AGRESSEUR FACE AU DROIT PÉNAL	
Le dossier Charles Baker	19
CONCLUSIONS	
Introduction	28
Les besoins de la femme battue	31
Attitude de la société envers les maris violents	35
RECOMMANDATIONS	**40**
Formation des agents de la G. R. C. (recommandations 1 à 4)	
Financement des refuges (recommandations 5 à 9)	
Traitement des maris violents (recommandation 10)	
Recherche à long terme (recommandation 11)	
Sensibilisation du public au problème de la violence faite aux femmes (recommandations 12 à 14)	
Droit familial - compétence des juges nommés par le fédéral (recommandation 15)	
Conférence fédérale-provinciale (recommandations 16 et 17)	
Programme proposé (recommandation 17a à 17g)	
INTERVENTION DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET DES ORGANISMES PRIVÉS	**41**
La protection des femmes battues	42
Revenu d'urgence	45
Aide juridique	46
Information au public	47

RÉSUMÉ

Le dossier Karen..... 50

Renvois

Annexe I - Témoins
Annexe II - Mémoires reçus
Annexe III - Ministères et organismes fédéraux qui ont participé à l'étude

Introduction

1. Elaine est séparée de son mari depuis deux ans. Après un incident survenu en 1979 au cours duquel il l'a brutalisée, puis a menacé de se suicider avec un couteau sous les yeux de leurs enfants, elle s'est réfugiée au Mission Services Family Apartments *avec les deux plus jeunes. Elle a alors entrepris des démarches juridiques pour obtenir la garde des enfants, qui lui fut accordée à titre provisoire. Son mari s'est emparé des enfants à leur sortie de l'école, malgré l'ordonnance du tribunal. Elaine est restée sans nouvelle d'eux pendant trois semaines. Voulant les reprendre, elle s'est rendue à la maison de son mari qui l'a menacée et violée à plusieurs reprises.*

2. A la dernière audience consacrée à la garde des enfants, le juge a ordonné que les deux époux soient examinés par un psychiatre afin de déterminer lequel était le plus apte à les garder. Pendant que le tribunal délibérait, le mari n'a pas cessé de téléphoner à ses enfants, les menaçant de se suicider s'ils ne lui revenaient pas. Après lecture des rapports des psychiatres, le juge a considéré, semble-t-il, que le mari était psychiquement instable et que Elaine était incontestablement une bonne mère, mais il a néanmoins confié la garde au père, car autrement Elaine et les enfants auraient constamment risqué d'être brutalisés.

3. Elaine croit que son mari a des relations incestueuses depuis un certain temps avec leur fille de onze ans, et que cette situation n'a pas cessé. Les deux enfants sont terrifiés par leur père. La nouvelle amie du père a appelé la police alors qu'elle venait d'être battue après avoir surpris le mari de Elaine avec sa propre soeur, agée de quinze ans.[3]

4. Partager la vie de quelqu'un est parfois source de frustrations. Les nerfs sont tendus et sous le coup de la colère, la vaisselle peut voler dans toutes les directions et une giffle partir sans qu'on sache trop comment. Ces situations sont pénibles bien sûr, mais n'ont rien de surprenant en soi. On les tolère et on en rit d'une façon plus ou moins désabusée.

5. Nous avons découvert que battre sa femme, ce n'est ni la giffler ni lui lancer la vaisselle au visage; c'est l'étrangler, lui donner des coups de pieds et de poings, la mordre, l'agresser sexuellement, la menacer et la frapper avec le premier objet qui vous tombe sous la main. Cette forme d'agression n'est pas le fait d'un homme qui a eu une journée difficile ou dont le caractère bouillant explose après quelques verres de trop, mais de quelqu'un qui, au moindre prétexte, brutalise sa compagne. Nous nous sommes rendu compte que ce comportement est monnaie courante. Les témoignages présentés renferment nombre d'histoires semblables à celle que nous venons de raconter. Nous avons tout lieu de croire que tous les

ans au Canada, 10% des femmes qui vivent avec un homme sont brutalisées. La société ne devrait pas admettre pareil comportement, encore moins le tolérer.

6. Nous avons cherché à comprendre pourquoi certains hommes ont un comportement violent envers leur compagne. Nous avons découvert qu'on ne pouvait pas répondre d'emblée à cette question. Ces hommes sont normaux; ils ne souffrent apparemment d'aucune maladie mentale. Leur comportement violent n'est pas directement attribuable à la boisson: des hommes sobres battent leur femme; certains alcooliques ont appris à maîtriser leurs impulsions violentes malgré leur alcoolisme. D'après les témoignages que nous avons recueillis, il semblerait plutôt que la violence faite aux femmes soit imputable à un certain nombre de facteurs et de circonstances. En voici deux: dans un premier cas, un homme qui, pendant son enfance, a vue sa mère se faire battre, qui a été lui-même victime de mauvais traitements ou qui a été rejeté par ses parents aura davantage tendance à user de violence envers sa compagne; deuxièmement, les rôles traditionnels du mari et de la femme dans la relation conjugale incitent l'homme enclin à la violence à s'en prendre à sa femme plutôt qu'à quelqu'un d'autre. Il y a un monde entre le fait d'être maître chez soi, et le fait de s'y comporter en véritable tyran. Mais le pas est vite franchi lorsque le principe de la suprématie de l'homme s'impose dans les mentalités et dans la société.

7. Jusqu'à tout récemment, le problème des femmes battues n'a pas semblé suffisamment grave pour retenir l'attention du public. En fait, les témoignages que nous avons recueillis indiquent qu'il est passé trop souvent inaperçu des spécialistes que les victimes allaient consulter pour demander de l'aide. On fait porter bien sûr au dossier les dépressions, les ecchymoses, les membres brisés, mais on a minimisé ou carrément ignoré le drame personnel dont ils témoignaient:

> Si une femme vient me voir avec des contusions, je lui en demande la cause. Si elle dit «Je suis tombée dans l'escalier», j'accepte son explication. Toutefois, à l'examen, je peux douter qu'elle ait vraiment subi ces contusions en tombant dans l'escalier. Quelqu'un peut l'avoir frappée. J'accepte l'histoire de la patiente. Nous n'avons ni le temps ni la formation pour nous occuper du motif de cette violence... C'est une affaire privée entre mari et femme.[4]

8. Nous ne saurions expliquer pourquoi jusqu'ici le problème de la violence faite aux femmes a si peu retenu l'attention du public. Mais d'après les instances qui nous ont été faites et surtout après avoir vu le film «Ce n'est surtout pas l'amour», nous sommes devenus de plus en plus conscients d'autres activités sur lesquelles notre société ferme les yeux et qui s'apparentent, sous certains rapports, au problème des mauvais traitements infligés aux femmes. Ce qui nous a frappé le plus, c'est moins la violence en elle-même, mais l'identité particulière de celle qui en est la victime: la femme avec qui les agresseurs vivent et qu'ils prétendent aimer. Nous savons tous combien les scènes de violence à la télévision et au cinéma sont prisées au sein de notre société, mais ce qu'on sait moins peut-être, c'est la fascination exercée par la violence ostensiblement associée à l'amour. Nous avons pu voir, par exemple, la photo d'une femme disparaissant dans un hachoir à viande qui a fait la première page d'un magazine pornographique ou bien le corps d'une femme nue sur lequel on a pratiqué d'autres formes de tortures qui sont couramment le thème central de certains films pornographiques. Ne nous y trompons pas: tout cela n'a absolument rien à voir avec l'amour et ne saurait en aucune façon être associé à des querelles d'amoureux.

9. Sans approfondir davantage la question, on ne peut tirer que de vagues conclusions sur les analogies entre la violence faite aux femmes et certaines formes de pornographie, mais ces analogies nous ont quand même influencés dans nos recommandations. Nous avons conclu que cette violence ne constitue pas un phénomène exceptionnel, mais qu'elle est intimement liée aux préjugés qui ont cours dans notre société, préjugés dont on a du mal à faire prendre conscience ou qui ont la vie particulièrement dure: l'utilisation et l'exercice de la force en tant qu'activité spécifiquement masculine et la soumission à la force en tant que réaction spécifiquement féminine.

Les besoins des femmes battues

10. Anne a laissé son mari parce qu'il l'a attaquée en 1980. Elle n'a pas cherché refuge chez des parents ou des amis de peur de mettre leur vie en danger, mais a demandé l'hospitalité au Women's Community House. *Les menaces proférées par téléphone au personnel du foyer par son mari l'ont incitée à l'accuser de voies de fait. Un juge de paix a émis un mandat d'arrêt contre lui. A sa première comparution, le conjoint a affirmé avoir battu sa femme parce qu'il souffrait d'une dépression nerveuse. Il a, par la suite, été interné 30 jours pour examen à l'hôpital psychiatrique de London; durant cette période, sa famille a retiré de l'appartement du couple tous les meubles et les biens qui s'y trouvaient. Le conjoint a été inculpé de voies de fait simples et mis en probation pour un an (il a vu son agent de probation trois fois).*

11. Béatrice attend depuis trois ans que sa demande en divorce soit entendue par les tribunaux. Elle tremble pour sa vie, voit régulièrement un psychiatre et prend des calmants. Elle interdit à ses deux enfants de jouer dehors la fin de semaine de peur que son mari ne les enlève. Celui-ci ne cesse de la harceler en passant en voiture près de chez elle, en entrant dans la maison et en se présentant à toutes ses activités sociales. Elle a été attaquée environ 250 fois avant de s'en séparer; depuis, il l'a menacée avec un fusil de chasse et a même tenté de l'étouffer. Devant l'incapacité du système judiciaire, elle croit qu'elle devrait se faire justice elle-même en tuant son mari.[5]

12. On ne connaît pas exactement les causes de la négligence ou de l'ignorance de la société à l'égard de la violence faite aux femmes, mais les témoignages entendus font la lumière sur tout ce qui en résulte pour elles. Ni la police ni les tribunaux ne protègent ces femmes. Règle générale, on ne leur offre même pas de refuge temporaire. Les lois sociales actuelles, la plupart du temps trop rigides, ne garantissent pas leur subsistance. Les travailleurs sociaux, les conseillers familiaux et les infirmières ne possèdent pas la formation nécessaire pour s'occuper d'elles. Quant à l'agression, la société ne la considère pas comme un acte mauvais et inacceptable. On invoque rarement la loi contre l'agresseur. Si par hasard il est poursuivi et reconnu coupable, il reçoit une sentence dérisoire. On traite plus longuement de ces aspects de la situation dans les paragraphes qui suivent.

La police

13. Une femme battue ne peut compter sur l'aide des corps policiers. Une étude menée à Vancouver en 1975 et 1976 révèle que la police de cette ville a donné suite à environ 53% des appels reçus portant sur des querelles entre homme et femme. Selon les témoignages que

nous avons entendus, il en irait de même dans la plupart des villes canadiennes: alors que les policiers se rendent pratiquement toujours sur les lieux d'une effraction, rien n'assure qu'ils feront de même pour les appels concernant des querelles de ménage. Jusqu'à tout dernièrement, la formation et les pratiques courantes chez les policiers n'étaient pas orientées sur les besoins de la victime, et même s'ils donnaient suite effectivement à un appel de détresse, ils ne pouvaient pas faire grand-chose pour elle. Souvent, les agents de police ne connaissent ni l'existence ni l'emplacement des services susceptibles de lui venir en aide: refuge d'urgence où elle pourrait demeurer temporairement, aide juridique, services de consultation et services d'aide municipaux. Ils reçoivent d'ordinaire l'ordre de ne pas arrêter l'agresseur sauf s'ils le prennent sur le fait (ce qui est très rare), ou si les blessures sont tellement graves qu'elles nécessitent des points de suture. Ils n'ont pas le droit d'amener l'assaillant et de laisser la femme (et les enfants) au foyer. Bref, faute de formation et à cause des pratiques actuelles, les agents peuvent tout au plus calmer l'agresseur dans l'espoir que les choses s'arrangeront.

Les tribunaux

14. La femme battue l'est rarement une seule fois. Il faut la protéger davantage contre son agresseur, car elle ne l'est pas suffisamment à l'heure actuelle. Nous le répétons: les agents de police n'arrêtent habituellement pas l'agresseur. La femme battue peut toujours bien sûr le poursuivre, mais la justice, en fait, ne lui est pas d'un grand secours. Si elle décide d'intenter des poursuites au criminel ou encore de demander aux tribunaux civils de lui attribuer la possession du foyer familial ou d'interdire à son agresseur de s'en prendre à elle, celui-ci pourra toujours profiter de la lenteur de la procédure judiciaire pour continuer à la battre. Si elle réussit à porter l'affaire au criminel, la loi permet de remettre l'agresseur en liberté sous cautionnement jusqu'à la tenue de son procès. Si elle obtient des tribunaux civils une ordonnance contre son agresseur et si celui-ci ne la respecte pas, il ne sera pas arrêté et aucune mesure ne sera prise pour la protéger; elle devra engager d'autres poursuites. Pour se libérer de son agresseur, la femme doit quitter son foyer, c'est-à-dire perturber encore davantage sa vie et celle de ses enfants.

Refuges et services d'hébergement de deuxième urgence

15. Au moment de la rédaction de ce rapport, le Canada comptait environ 85 refuges, généralement appelés maisons «d'accueil» ou «de transition». Ces maisons sont souvent obligées de refuser plus de femmes et d'enfants qu'elles n'en accueillent.

> La maison de transition de Vancouver a accueilli 681 femmes et enfants en 1976 et en a refusé 774; elle en a accueilli 726 et refusé 778 en 1977; elle en a hébergé 688 et refusé 850 en 1978. Celle de Régina refuse 2.5 famille pour 6 familles qu'elle accepte. Une étude préliminaire sur les 33 refuges en activité en Ontario en 1981 (un refuge a fermé ses portes depuis) démontre qu'ils ont hébergé 10,332 femmes et enfants au cours des dix premiers mois de l'année et refusé environ 20,000. Le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition estime que les foyers reconnus au Québec n'accueillent que 12% des femmes et enfants du Québec qui ont besoin de leurs services. En 1981, le *Bryony House* de Halifax a hébergé 200 femmes et 291 enfants et a reçu pas moins de 500 appels de détresse.

Les refuges se trouvent tous dans des agglomérations importantes. Les femmes battues et leurs enfants qui vivent à la campagne ou dans des régions éloignées ne peuvent avoir recours à des établissements analogues. Et si elles sont aidées, elles auront beaucoup plus à souffrir physiquement et affectivement que leurs consoeurs citadines. Côté financier, les maisons de transition se trouvent dans une situation précaire. Le gouvernement fédéral se charge rarement du coût des immobilisations et d'acquisition du foyer. Le Régime d'assistance publique du Canada assure le partage égal des frais d'exploitation avec les gouvernements provinciaux, mais souvent les crédits ne sont pas accordés suffisamment à temps pour que le foyer puisse payer ses dépenses courantes et continuer à fonctionner. En outre, les fonds affectés aux dépenses d'exploitation permettent rarement d'assurer les services nécessaires aux enfants que ces foyers hébergent. Certains n'ont même pas d'argent pour leur acheter des jouets. Très peu d'entre eux offrent des services de consultation indispensables à des petits souvent traumatisés par des parents qu'ils risquent d'imiter une fois adultes.

16. On ne peut attendre des femmes battues qu'elles se reprennent immédiatement en main une fois qu'elles ont quitté leur foyer. Rares sont celles qui ne dépendent pas financièrement de leur mari. A quelques exceptions près, peu connaissent suffisamment leurs droits ou le marché du travail pour décider de leur avenir. De toute façon, elles ne sont pas en état de le faire. Il leur faut du temps pour se retrouver. Or, il n'y a actuellement qu'un seul genre de refuge au Canada qui puisse accueillir les femmes autrement qu'à court terme. (Qu'on appelle aussi «services d'hébergement de deuxième urgence»).

Bien-être social

17. Dans la plupart des provinces, les femmes battues ne peuvent compter sur les services de bien-être social qui ignorent leurs problèmes. Dans certaines d'entre elles, l'épouse maltraitée ne peut recevoir d'aide financière qu'une fois qu'elle a quitté son mari, même si c'est justement pour pouvoir le quitter qu'elle a besoin d'argent. Ces situations sont monnaie courante. Les femmes qui habitent à la campagne ou dans des régions isolées ont besoin d'argent pour se rendre à la ville la plus proche et pour subsister les premiers jours de leur arrivée. Bon nombre de municipalités qui sont chargées de gérer des fonds du bien-être social, n'accordent d'aide qu'à leurs résidents. Si toutes les municipalités possédaient un service d'aide aux femmes battues, cette exigence ne serait pas déraisonnable, mais ce n'est malheureusement pas le cas. En outre, l'admissibilité au bien-être est normalement fonction du revenu familial. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'une femme maltraitée qui vient à peine de quitter son mari reçoive une aide financière de lui tout de suite après son départ.

Attitude des employés spécialisés à l'endroit des femmes battues

18. Une femme battue qui décide d'aller chercher de l'aide à l'extérieur de sa famille et de son cercle d'amis devra exposer sa situation à des médecins, des employés d'hôpitaux, des travailleurs sociaux, des conseillers familiaux, des avocats, des juges de paix, des procureurs de la Couronne et des juges. La plupart de ces professionnels ne sont pas prêts à faire face à ce genre de problèmes et ne peuvent donc pas lui fournir l'aide dont elle a besoin. D'après les témoignages que nous avons entendus à ce sujet, certains ne demandent pas de renseignements sur les sévices qu'elle a subis (ou ne songent même pas à en demander); d'autres mettront en doute ce que dit la victime ou lui reprocheront d'avoir provoquer la colère de son

mari. Bon nombre ne lui proposeront pas d'aller consulter des spécialistes ne sachant pas que de tels services existent. Ils n'agissent pas tous ainsi, bien sûr, et nous ne croyons pas non plus qu'ils soient de mauvaise foi. Cependant, les témoignages que nous avons entendus nous portent à croire que pareille attitude n'est pas inhabituelle et elle montre, en général, qu'on considère le problème des femmes battues non pas comme un problème qui nous concerne tous, mais comme une question personnelle qui doit se régler dans l'intimité entre l'agresseur et sa victime.

La femme battue et son agresseur face au droit pénal

19. Charles Baker, 42 ans, a été condamné hier soir pour avoir battue sa femme à mort à coups de pied et de poing. Mme Baker, une femme âgée de 41 ans, est décédée le 25 janvier 1981 des suites d'une querelle d'ivrogne avec son époux. Elle avait les côtes brisées, le pancréas éclaté et portait plusieurs ecchymoses à l'estomac, au bassin et sur les jambes. Accusé de meurtre au deuxième degré, M. Baker a plaidé non coupable devant le jury qui ne l'a condamné que pour homicide involontaire.

20. Le procureur de la Couronne, M. Thomas Smith, dans son réquisitoire, a demandé que l'accusé soit condamné à une peine de trois à cinq ans dans un pénitencier fédéral. «M. Baker était une menace constante qui s'est finalement concrétisée le 24 janvier,» a-t-il rappelé au juge avant que la sentence ne soit prononcée. «La violence faite aux femmes est d'autant plus grave que les victimes ne peuvent se défendre» a dit maître Smith. «Le tribunal doit servir l'avertissement suivant: on ne peut battre les femmes en toute impunité...»

21. Lorsqu'il a prononcé la sentence, le juge de la Cour suprême de l'Ontario a déclaré que la peine maximale pour homicide involontaire était l'emprisonnement à vie et que l'accusé méritait probablement d'être jeté en prison. «Mais je sais que tout ce que je pourrais décider ne ramènera pas Mme Baker à la vie.» M. Baker a donc été condamné à deux ans moins un jour dans une institution correctionnelle provinciale. Le juge a recommandé d'envoyer l'accusé suivre un traitement pour alcooliques dans une institution spécialisée.[6]

22. Les dispositions du Code criminel relatives aux voies de fait prévoient que quiconque frappe une personne sans son consentement ou même la menace de sévices est coupable d'un acte criminel. Le Code ne fait aucune exception pour les gens mariés ou intimement liés. Et pourtant, on fait bel et bien des exceptions pour ces gens-là dans la pratique. Les femmes battues ne sont pas traitées comme les autres victimes d'agressions. Les maris violents ne sont pas traités comme les autres personnes accusées d'actes criminels.

23. Partout au Canada, il est d'usage que la police filtre une bonne partie des appels qui lui sont adressés à l'occasion de scènes de ménage. Il semble qu'elle ait pour politique, officielle ou officieuse, de ne pas arrêter les hommes accusés d'avoir battu leur femme ni même de les inculper à moins que la partenaire n'ait subi des blessures extrêmement graves. L'initiative d'intenter des poursuites revient à la personne qui est le moins en mesure de le faire, c'est-à-dire à une femme qui a été blessée, qui ne connaît presque rien de la procédure judiciaire et dont l'action en justice peut entraîner la condamnation d'un homme susceptible de la rechercher et de la battre encore.

24. Les juges accordent moins d'importance aux cas des femmes battues qu'à d'autres actes criminels de même nature. Les juges de paix, dont c'est la fonction, hésitent souvent à porter des accusations sur le seul témoignage d'une femme brutalisée, bien qu'ils en aient le pouvoir. S'ils jugent le témoignage suspect (par exemple s'ils supposent que la victime ment pour «se venger» de son mari), ils peuvent décider d'entendre d'autres témoins, souvent sans le dire à la victime. Certains juges refusent d'entendre une épouse maltraitée en l'absence d'un rapport de police, même s'il n'est pas légalement nécessaire qu'un tel rapport existe pour porter des accusations et même si, dans de nombreux cas, il n'y a pas de rapport parce que les agents de police n'ont pas enquêté sur l'affaire ou ne se sont pas donné la peine d'en rédiger un. Les procureurs de la Couronne auxquels sont confiés les cas de femmes battues sont souvent très mal renseignés. Sauf dans les cas où la victime a été grièvement blessée, ils ne la verront et ne l'interrogeront qu'au moment du procès.

25. Les juges n'aiment pas imposer de lourdes peines d'emprisonnement aux hommes reconnus coupables d'avoir battu leur femme même lorsque les blessures subies sont assez graves pour nécessiter son hospitalisation ou entraîner sa mort; c'est-à-dire qu'ils hésitent à imposer le genre de sentences qu'ils imposeraient si l'agresseur n'était pas connu de sa victime.

26. En décrivant comment le système judiciaire pénal traite, d'une part, les maris qui battent leur épouse et d'autre part, leurs victimes, nous n'avons pas l'intention d'en faire la critique. Nous reconnaissons que la police, les juges de paix et les procureurs de la Couronne refusent d'agir parce qu'ils savent que des poursuites n'inciteraient probablement pas les maris violents à changer de comportement et ne protégeraient pas non plus leurs victimes. Nous comprenons que les juges refusent de condamner un mari violent à la prison lorsque rien ne permet de croire que l'incarcération l'amènera à ne plus battre sa compagne et que sa détention la priverait, elle et ses enfants, d'une source possible de revenu. Nous savons que pour une foule de raisons, les femmes battues refusent d'intenter des poursuites contre leur partenaire.

27. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus que les choses ne puissent changer. Notre société n'a jamais vraiment aidé les femmes maltraitées à se libérer de leurs agresseurs sur les plans financier et affectif ni même à obtenir d'être protégées contre eux. (L'indépendance financière n'est pas, bien sûr, un problème unique aux femmes battues.) Il n'est pas surprenant que beaucoup d'entre elles ne puissent se résoudre à intenter des poursuites contre leur mari. En outre, notre société n'essaie guère de faire comprendre aux hommes violents que ce qu'ils font est mal. Ils ne sont pas toujours accusés lorsqu'ils battent leur femme; ils ont le droit de rester chez eux alors que leur conjointe doit essayer de se loger ailleurs; ils ont le droit de la harceler impunément et de voir leurs enfants sans avoir de compte à rendre à qui que ce soit. Ils ne sont obligés de suivre aucune forme de thérapie. (Evidemment, les recherches sur ce genre de traitements n'en sont qu'à leurs débuts tandis que le problème des femmes battues ne date pas d'hier.) Les écoles n'abordent jamais ce sujet et les institutions d'enseignement professionnel n'y accordent pas d'importance.

Conclusions

Introduction

28. Il ressort de la présente étude que «le problème» de la violence faite aux femmes englobe, en fait, une multitude de problèmes connexes. Dans le système fédéral canadien, certaines des solutions envisagées relèvent soit de la compétence fédérale, soit de la compétence provinciale, tandis que d'autres relèvent des deux. Les institutions privées et les particuliers peuvent aussi contribuer grandement à modifier la situation actuelle. Le Comité reconnaît les limites de la compétence du Parlement. Aussi restreint-il ses recommandations d'une part aux domaines où celui-ci peut légiférer sans empiéter sur les pouvoirs des provinces et, d'autre part, aux questions qui, à son avis, devraient être discutées aux conférences fédérales-provinciales.

29. Néanmoins, en raison de la complexité du problème, ses recommandations lui sont dictées par sa conception des changements qu'il faudrait apporter à la situation actuelle et par l'attitude que devraient adopter les institutions canadiennes publiques et privées à l'endroit des femmes brutalisées et de leur agresseur. Nous savons fort bien que même si nos recommandations étaient appliquées, il restera encore beaucoup à faire. Parce qu'elles seraient incompréhensibles si nous n'énoncions pas les principes généraux dont elles s'inspirent et également parce que nous voulons que les Canadiens saisissent bien l'étendue et la gravité du problème, nous commençons par exposer ces principes; nous nous permettons aussi d'indiquer certaines de leurs conséquences sur des activités qui ne sont pas de compétence fédérale.

30. Le Comité respecte et réaffirme le droit de la famille à la vie privée. Toutefois, dans le cas des femmes maltraitées, la société est justifiée d'intervenir. Si elle s'en désintéressait, elle passerait outre à l'obligation fondamentale qui lui est faite de protéger la vie et la santé de ses membres. Nos institutions doivent intervenir de façon plus décisive qu'elles ne l'ont fait jusqu'ici. Les buts à atteindre sont multiples et dépendent à la fois des besoins des victimes et de l'attitude de la société à l'égard des hommes qui maltraitent leur compagne.

Les besoins de la femme battue

31. A la lumière des témoignages éloquents et probants que nous ont livrés tous les groupes qui ont comparu, nous concluons qu'une femme maltraitée doit d'abord et avant tout être protégée et qu'il faut lui donner l'occasion de s'affranchir de l'emprise de son conjoint et de subvenir à ses propres besoins.

32. Voici ce que nous entendons par protection. D'abord toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour empêcher l'agresseur de récidiver. Par conséquent, les dispositions

législatives sur l'agression dont l'objectif est d'assurer la paix des ménages, doivent toujours être appliquées dans les cas de femmes maltraitées. Deuxièmement, la femme et ses enfants doivent avoir un endroit où vivre, loin de l'agresseur et de préférence dans leur propre maison, sinon dans une résidence du voisinage.

33. Il existe évidemment de nombreuses façons d'assurer l'indépendance économique de la femme battue. Toutefois, si elle n'a aucune source indépendante de revenu, elle doit au moins recevoir le plus tôt possible et sans complications administratives, une aide financière temporaire pour assurer sa subsistance et celle de ses enfants. Cette aide serait maintenue jusqu'à ce que le conjoint accepte, sans menacer sa femme, de pourvoir à ses besoins ou jusqu'à ce qu'elle reçoive une aide de la société ou, mieux encore, jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de vivre par ses propres moyens ou de participer à un programme qui pourrait, plus tard, le lui permettre.

34. Bien des mesures pourraient suffire à assurer l'indépendance affective de la femme battue; l'une d'elles, et non la moindre, serait de la libérer de son agresseur et de lui assurer un revenu permanent. La femme maltraitée a également besoin que les professionnels et autres personnes avec qui elle a des contacts comprennent sa situation et la soutiennent. D'après les témoignages recueillis, il faudrait sensibiliser davantage ces gens et le grand public au problème de la violence faite aux femmes et à leurs besoins.

Attitude de la société envers les maris violents

35. Comme nous l'avons dit, la société doit protéger ses membres. A notre avis, on ne saurait tolérer la violence envers autrui, quelles que soient les relations qui existent entre l'agresseur et sa victime. Cette conviction nous amène notamment à conclure que la brutalité envers le femmes devrait être considérée comme un acte criminel non seulement par les législateurs, comme c'est actuellement le cas, mais aussi par tous ceux qui sont chargés de faire respecter la loi. Nous entendons par là que les dossiers sur les femmes battues devraient toujours être confiés au système de justice pénal.

36. Etant donné que la violence faite aux femmes est une activité criminelle qui exige, par ce fait même, l'intervention de l'Etat, nous croyons que ce n'est pas à la victime de décider si des accusations doivent être portées contre son assaillant ou si elle doit témoigner. Nous comprenons bien qu'une femme brutalisée hésite, pour des raisons tout aussi valables les unes que les autres, à témoigner contre son mari. Pour son bien et pour celui de la justice en générale, nous sommes convaincus que la police, le procureur de la Couronne chargé de sa cause et les services consultatifs et juridiques spéciaux disponibles doivent l'inciter à poursuivre son agresseur. Mais si elle persiste malgré tout dans son refus, ce serait au procureur de décider s'il doit l'appeler ou non à la barre des témoins.

37. Les mesures précisées aux paragraphes 35 et 36 peuvent être appliquées presque immédiatement, et elles devraient l'être. Néanmoins, nous espérons qu'elles ne seront qu'une solution provisoire au problème. A part une amende ou l'emprisonnement, nous déplorons qu'actuellement très peu de sanctions peuvent être imposées à un homme qui maltraite sa femme. Imposer une amende, c'est souvent autoriser un crime. L'emprisonnement, d'autre part, n'assure pas la réhabilitation du condamné; il n'efface pas les souffrances endurées par la victime et il la prive d'une source de revenus. Toutefois, il faut bien admettre que le même

dilemme se pose pour d'autres types de crime. Il faut multiplier les recherches en matière de traitement pour les hommes qui maltraitent leur femme et nous favorisons les sentences qui les obligent à se faire traiter (si un tel traitement existe).

38. La société a intérêt non seulement à considérer les mauvais traitements infligés aux femmes comme des phénomènes pathologiques, mais également à en comprendre les causes et à trouver moyen de les prévenir. Il importe donc beaucoup que des recherches soient menées dans ce domaine.

39. Nous avons tout lieu de croire que la violence faite aux femmes est un comportement appris, autant chez l'agresseur que chez la victime. Quand ils étaient enfants, nombre d'agresseurs ont vu leur père battre leur mère et celle-ci demeurer sans réactions devant les traitements qu'il lui infligeait. En général, on encourage les femmes à rester passives devant des actes de violence et, dans bien des cas, à maintenir leur relation avec leur partenaire même si rien ne laisse croire que la situation va s'améliorer. Ce genre d'attitude n'a plus sa raison d'être. Il devrait aller de soi dans notre société, ce qui n'est pas le cas actuellement, qu'aucune femme ne mérite d'être maltraitée, frappée, mutilée, ou agressée sexuellement. De façon plus générale, il devrait aussi être entendu, ce qui n'est pas non plus le cas, qu'aucun acte non violent ne justifie une réaction violente. Nous devons apprendre nous-mêmes et enseigner à nos enfants, à ceux qui font respecter la loi et qui administrent la justice et à ceux dont la tâche est de prévenir et de guérir les maux physiques et psychiques à reconnaître la violence et à en limiter les répercussions, non seulement pour le bien des femmes maltraitées, mais pour notre bien à nous tous.

Recommandations

40. A la lumière des considérations exposées aux paragraphes 13 à 18 et des conclusions énoncées dans les paragraphes suivants, à l'exception de ceux qui ont trait aux poursuites contre les maris violents, notre Comité fait les recommandations suivantes:

Formation des agents de la G. R. C.

1. **Les agents de la G. R. C. qui assurent le service de police provinciale ou territoriale devraient recevoir une formation spéciale pour répondre aux appels émanant de femmes battues. Cette formation devrait leur permettre de bien comprendre le problème de la violence faite aux femmes; chacun devrait également être disposé et apte à fournir à la victime des informations exactes sur les droits que lui confère la loi et sur les refuges et les services d'urgence à sa disposition dans la localité ou à proximité.**

2. **Ce programme de formation des agents de police devrait être mis au point avec la collaboration de ceux qui, au sein de la collectivité, sont chargés d'assurer ces services aux femmes battues.**

3. **La G. R. C. devrait se doter d'un programme d'embauche, du type programme d'action positive, afin d'accroître le nombre de femmes parmi ses effectifs. Elle devrait affecter des équipes composées d'hommes et de femmes aux cas de femmes battues.**

4. **Lorsqu'ils répondent à des appels concernant des actes de violence en milieu familial, les agents devraient être récompensés pour la compétence ou le courage dont ils font preuve dans l'exercice de leurs fonctions tout comme lorsqu'on les affecte à d'autres tâches.**

Financement des refuges

5. **Avec le consentement des provinces, le gouvernement fédéral devrait prévoir immédiatement des subventions suffisantes comme fonds de départ pour l'aménagement de nouveaux refuges d'urgence et de logements de deuxième urgence. Les crédits affectés à chaque son devraient suffire à couvrir les salaires du personnel et les frais de garderie ainsi que les coûts de construction; ils devraient être disponibles pendant une période assez longue pour assurer la stabilité du projet.**

6. **Comme solution de rechange à la recommandation 5, on devrait convertir les immeubles inoccupés de la Couronne en refuges d'urgence lorsque c'est possible.**

7. **Le gouvernement fédéral devrait encourager le recours aux dispositions de la Loi nationale sur l'habitation concernant les prêts et contributions aux associations et organismes de charité afin de leur permettre d'acquérir ou de construire des refuges d'urgence et de deuxième urgence pour les femmes battues.**

8. **Il faudrait inciter la Société canadienne d'hypothèques et de logement à réserver un certain nombre de logements qu'elle subventionne comme refuges de deuxième urgence ou maisons permanentes pour les femmes brutalisées ayant des enfants à leur charge.**

9. **Les programmes de recherches et de subventions au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-Etre social devraient servir à arrêter des plans et à mettre en oeuvre des projets de logement pour les femmes vivant à la campagne ou dans des régions isolées qui ne veulent pas déménager dans des centres urbains, mais dont le nombre ne justifie pas l'établissement d'un foyer de transition.**

Traitement des maris violents

10. **Il faudrait débloquer suffisamment de fonds pour les programmes de recherche des ministères de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Justice afin de mettre au point des programmes de traitement à l'intention des maris violents.**

Recherche à long terme

11. **Il faudrait aussi débloquer des fonds au titre des programmes du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour favoriser la recherche:**

    (a) sur les causes de la violence faite aux femmes;

    (b) sur l'institution de programmes éducatifs destinés à modifier nos préjugés voulant que la violence soit un comportement spécifiquement masculin et la soumission à la violence un comportement spécifiquement féminin.

Sensibilisation du public au problème de la violence faite aux femmes

12. **Le gouvernement fédéral devrait concevoir et produire des émissions de télévision et de radio pour informer le public de la nature et de l'étendue du problème de la violence faite aux femmes.**

13. **Le gouvernement fédéral devrait joindre à tous les chèques d'allocation familiale, des feuillets fournissant aux femmes des informations générales sur les droits que leur reconnaît la loi lorsqu'elles sont brutalisées par leur conjoint, sur les ressources que leur province met à leur disposition et sur la façon d'obtenir de plus amples informations.**

14. **Pour sensibiliser davantage les médias au problème de la violence, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes devrait pouvoir, à sa discrétion, proposer aux détenteurs d'un permis des directives restreignant les scènes de violence.**

Droit familial - Compétence des juges nommés par le fédéral

15. **Un jugement rendu dernièrement par la Cour Suprême du Canada a remis en question le droit des juges nommés par les provinces aux tribunaux de la famille d'émettre des ordonnances civiles destinées à exclure l'époux du foyer ou à lui en interdire l'accès pour l'empêcher de maltraiter son épouse. Afin d'éviter les délais qu'entraîne l'émission d'ordonnances par les tribunaux de comté et les tribunaux supérieurs, nous recommandons que le gouvernement fédéral nomme des juges le plus rapidement possible là ou le besoin s'en fait sentir. (Nous n'entendons pas, par cette recommandation, nous prononcer sur la répartition des compétences dans le domaine du droit familial. Nous convenons que l'établissement d'un tribunal unifié de la famille, comme solution à long terme, est une question qui relève du fédéral et des provinces et c'est dans cette optique que nous avons formulé la recommandation 17.)**

Conférence fédérale-provinciale

16. **A la lumière de ses conclusions sur la protection des femmes battues et sur l'application des lois pénales aux cas de violence faite aux femmes, (voir les paragraphes 32 et 35 à 37), le Comité recommande la tenue d'une conférence fédérale-provinciale qui porterait sur l'application du droit pénal dans ce domaine.**

17. **Compte tenu de la décision de la Cour Suprême du Canada dont il est question à la recommandation 15, nous recommandons que la conférence proposée étudie également le problème de la création d'un tribunal civil habilité à émettre dans des délais semblables à ceux des tribunaux provinciaux et sans qu'il en coûte plus pour la femme, des ordonnances touchant à la possession du foyer et empêchant le mari de s'y rendre pour maltraiter son épouse.**

Le Comité recommande en outre qu'on inscrive au programme de la conférence les propositions suivantes:

A. **toutes les ordonnances rendues au criminel, en vigueur actuellement et interdisant à un homme de voir sa femme ou de la harceler, seraient enregistrées sur ordinateur à l'échelle de la province et du pays. Y figureraient l'obligation de ne pas troubler l'ordre public, des conditions de mise en liberté sous caution et des ordonnances de probation;**

B. **toute infraction à une telle ordonnance qui s'accompagnerait de violence ou de menaces de violence entraînerait l'arrestation de l'agresseur ou quelque autre mesure de protection de la victime;**

C. **la police porterait automatiquement des accusations dans les cas d'agression contre un conjoint;**

D. **la victime serait tenue de témoigner contre son mari en cas de poursuites pour agression;**

E. **on élaborerait une méthode de détermination uniforme de la sentence dans les cas d'épouses agressées. (Le Comité propose qu'on s'inspire des dispositions du Code criminel' concernant la conduite avec facultés affaiblies. Ces dispositions établissent une distinction entre la première infraction, la première récidive et les récidives ultérieures, prévoient des mesures spéciales lorsqu'il y a récidive longtemps après la première infraction et permettent à un juge de soumettre l'accusé à un traitement médical si cette procédure n'est pas contraire à l'intérêt public);**

F. **une proposition concernant la mise sur pied de services de traitement pour les agresseurs en remplacement d'une peine;**

G. **une proposition concernant la formation des corps policiers provinciaux et locaux:**

(i) le programme proposé devrait s'inspirer des mêmes considérations que celles qui figurent aux recommandations 1 à 4 du présent rapport;

(ii) le programme devrait s'adresser aux agents de police municipaux tout autant qu'à leurs collègues provinciaux. (A titre de suggestion, on pourrait consentir des subventions aux municipalités les plus démunies. Mais nous croyons qu'il serait préférable que les agents de la police des deux ordres de gouvernement reçoivent la même formation avant d'entrer en fonctions).

Intervention des gouvernements provinciaux et des organismes privés

41. Certaines de nos conclusions n'appellent aucune recommandation. Il s'agit de domaines qui relèvent de la compétence exclusive des provinces ou du secteur privé. Nous les évoquons brièvement dans les paragraphes qui suivent. Nous ne les formulons qu'à titre indicatif, pour faciliter les discussions qui ne manqueront pas de se tenir dans les provinces et parmi tous ceux qui se préoccupent du bien-être de leur prochain.

La protection des femmes battues

42. Au paragraphe 32, nous avons recommandé que la femme battue et ses enfants puissent demeurer dans leur foyer. Les droits de propriété et de possession de la propriété relèvent de la compétence législative des provinces. Actuellement, aucune loi provinciale n'autorise un tribunal à interdire à un homme de pénétrer dans sa maison ou dans son appartement parce qu'il a agressé la femme qui vit avec lui. Donc, la femme battue n'a pas le droit d'interdire l'accès de son domicile à son agresseur. Une loi qui viserait à remédier à cette lacune ne pourrait être efficace que si elle prévoyait un recours pour la femme lorsque son agresseur contrevient à l'ordonnance rendue contre lui. Les provinces peuvent établir des lois dans des domaines qui les concernent exclusivement et mettre sous arrêts ou emprisonner ceux qui les enfreignent. L'arrestation serait certes un recours efficace et légitime dans le cas d'un mari violent qui fait fi de l'ordonnance rendue en perturbant son foyer et s'attaquant de nouveau à sa femme.

43. Les provinces déterminent les modalités de l'aide financière qu'elles consentent aux refuges d'urgence. Certaines accordent à ces établissements un montant proportionnel à la durée de l'hébergement ce qui leur crée des difficultés de fonctionnement. Il arrive souvent que l'allocation quotidienne prévue ne suffise pas à assurer les services nécessaires aux enfants qui accompagnent leur mère. (Voir paragraphe 15.) Les femmes battues et leurs enfants ont besoin de se réfugier quelque part, surtout si elles n'ont pas le droit d'interdire l'accès de son domicile à leur agresseur. Les provinces qui financent les foyers d'accueil en proportion du nombre de jours d'hébergement pourraient envisager un autre mode de financement qui leur conviendrait mieux en assurant tous ces services nécessaires et plus de stabilité aux foyers d'accueil.

44. Nous croyons que les organismes privés ont un rôle important à jouer dans la création des refuges d'urgence. Ils peuvent, naturellement, leur fournir des fonds. Dans les régions où il n'est pas possible d'exploiter un service distinct, les organismes locaux devraient encourager les gens qui disposent d'espace à accueillir temporairement les femmes battues.

Revenu d'urgence

45. Nous avons recommandé que les femmes battues reçoivent un secours financier le plus tôt possible (voir le paragraphe 33). Nous avons de bonnes raisons de croire que dans bon nombre de provinces, le régime du bien-être social n'est pas suffisamment souple pour apporter une aide pécuniaire à la femme battue au moment où elle en a le plus besoin (voir le paragraphe 17). Aussi, proposons-nous que les ministères provinciaux des services sociaux modifient leurs critères d'admissibilité à l'aide sociale pour tenir compte de ces besoins. Nous croyons également que toutes les provinces devraient adopter des lois qui leur permettraient de récupérer auprès du mari violent les sommes dépensées pour aider la victime.

Aide juridique

46. Nous avons conclu que ce devrait être à l'Etat de décider si un mari violent devrait être poursuivi et non pas à sa femme; nous avons donc fait des recommandations en ce sens (voir le paragraphe 36 et les recommandations 17 c, d). Nous n'ignorons cependant pas que le procès peut être fort éprouvant pour les femmes battues et qu'elles peuvent avoir du mal à s'en sortir seules. C'est pourquoi nous proposons qu'un service soit mis à leur disposition pour les renseigner sur la procédure judiciaire, sur le sort probable de leur mari et sur les possibilités qui s'offrent à elles; ce service servirait également d'intermédiaire entre la victime, le ministère public et la police pour veiller à ce que l'instruction soit convenablement menée; il devrait enfin suivre la femme jusqu'au tribunal et assurer la garde des enfants pendant le procès. Voilà un autre domaine où les organismes privés pourraient être fort utiles.

Information au public

47. Les difficultés des femmes battues tiennent en partie au fait qu'aux yeux de bien des gens, ce problème n'existe pas comme tel. Ces femmes sont pourtant des victimes, mais trop souvent leurs souffrances et leurs appels au secours ne provoquent pas les mêmes réactions que ceux d'autres personnes éprouvées. Souvent, les médecins pansent leurs blessures sans en rechercher les causes. On excuse volontiers l'agresseur sous prétexte qu'il n'est pas normal ou qu'il boit; il a tué sa femme, mais on considère qu'il n'y a pas lieu de lui imposer une sentence trop sévère puisque de toute façon aucune peine ne pourra lui rendre la vie. On met toute la responsabilité sur le compte de la femme en disant qu'elle devait l'avoir mérité, qu'elle avait cherché querelle à son mari ou qu'elle l'avait provoqué.

48. Nous devons changer d'attitude à l'égard des femmes battues. Et l'école est encore le meilleur endroit pour faire évoluer les mentalités. Le Comité propose que les écoles donnent des cours de relations humaines traitant, de façon générale, des problèmes que pose la vie en famille en mettant l'accent plus particulièrement sur la question de la violence faite aux femmes. Ces cours, et les programmes de formation des professeurs qui les donneraient, devraient être organisés de concert avec ceux qui sont chargés de s'occuper des femmes maltraitées. Le Comité n'a pas été sans remarquer que certains témoins ont insisté sur les difficultés qu'éprouvaient les maris violents, non seulement à se rendre compte qu'ils sont en

colère, mais également à maîtriser leurs impulsions lorsqu'ils sont avec des gens à qui ils sont unis par des liens d'affection ou à se maîtriser dans d'autres moments de stress.

49. Les universités et les associations professionnelles devraient sensibiliser leurs élèves et leurs membres au problème de la violence faite aux femmes. Elles devraient leur montrer à quels signes reconnaître une femme qu'on soupçonne d'être brutalisée, comment la mettre en confiance et la questionner et à quels services l'envoyer pour qu'elle obtienne l'aide dont elle a besoin.

Résumé

50. Lorsque, finalement, il menaça de la tuer avec sa fille, elle essaya de se confier à ses parents. Mais ils ne la crurent pas. Ce genre de choses ne se produit pas. Elle exagérait. Elle n'avait qu'à tâcher d'être aussi bonne mère et épouse que possible, comme toujours, et tout irait pour le mieux. Un jour, elle entendit à la radio un interview qu'accordait un membre du personnel d'une maison de transition pour les femmes battues. Quatre jours plus tard, Richard la battit encore. Le lendemain, après son départ pour le travail, elle prit ses enfants et se rendit à la maison de transition. Elle avait été mariée cinq ans. Elle avait des ecchymoses au visage, au cou et au ventre. Ses parents furent forcés d'admettre que quelque chose de terrible s'était passé pendant toutes ces années. Ils lui apportèrent leur soutien et l'encouragèrent lorsqu'elle prit la décision d'obtenir une séparation. Les tribunaux intimèrent l'ordre au mari de se tenir tranquille. Le père de Karen la persuada de quitter la maison et fit changer les serrures.

51. Karen demeura trois semaines à la maison de transition, le temps d'entamer les procédures judiciaires. Elle en profita pour rencontrer le conseiller pédagogique d'un collège communautaire et discuta, avec un enthousiasme croissant, des possibilités de poursuivre ses études. Avant de quitter la maison de transition, elle s'était inscrite au prochain semestre d'un programme qui lui permettrait de terminer ses études secondaires et de décrocher un diplôme. Le collège devait fournir le service de garderie et ses parents devaient l'aider financièrement jusqu'à ce qu'elle soit autonome.

52. Deux semaines après son retour à la maison, Richard entra en enfonçant la porte, enferma les deux enfants dans la chambre à coucher, battit Karen et finalement la tua. Il se rendit ensuite au sous-sol et se pendit. C'est ainsi que le père de Karen, les trouva tous, deux jours plus tard, quand il passa par là leur rendre visite.[8]

53. Les femmes battues posent un problème complexe, dont la difficulté tient en partie au fait que notre société commence à peine à s'en occuper et à s'y montrer réceptive. Sur ce plan, nous sommes déchirés entre notre désir naturel de laisser la famille résoudre elle-même ses difficultés, (étant persuadés qu'elle en est capable) et notre conviction croissante que la femme battue n'est pas simplement une femme malheureuse et frustrée à qui il suffirait de consulter un conseiller matrimonial.

54. On constate également que ce problème n'est malheureusement pas facile à résoudre. Les femmes battues ne peuvent guère compter sur une aide financière ou psychologique de l'extérieur pour faire face à leur situation. Le plus souvent, elles dépendent financièrement

de leur mari. Lorsqu'elles travaillent, elles occupent, comme la plupart des autres femmes qui travaillent, des emplois mal rémunérés. Elles ne peuvent compter sur le soutien moral de leur famille ou de leurs amis. Souvent, elles sont dans l'impossibilité de se tenir hors d'atteinte de leur agresseur. Les possibilités que leur offrent les refuges d'urgence et les services de logement permanent, de bien-être, de garderie, de conseil juridique, de formation professionnelle et d'orientation sont limitées.

55. On ne peut laisser un homme battre continuellement sa femme. Actuellement, la seule façon de l'en empêcher est de l'emprisonner, et c'est loin d'être la solution idéale. Il n'est pas prouvé que l'emprisonnement lui fasse renoncer à la violence. D'autre part, une fois en prison, il ne peut plus assurer la subsistance de sa femme et de ses enfants.

56. Il est d'autant plus difficile de mettre sur pied une politique cohérente au Canada concernant les femmes battues que les solutions qui en découleront vont nécessairement chevaucher des domaines de compétence fédérale et provinciale.

57. Le Comité est conscient des limites de son mandat. Aussi, nos recommandations ne portent-elles que sur les domaines de compétence fédérale. Cependant, étant donné la nature du problème, nous ne pouvions nous empêcher de les formuler dans un cadre plus vaste. Nous ne nous sommes donc pas contenter de faire des recommandations, mais d'en mesurer les répercussions sur des domaines qui ne relèvent pas de la compétence du Parlement.

58. Le Comité en est venu à la conclusion que la meilleure façon d'aider la femme battue consiste à la protéger et à lui permettre d'atteindre un certain degré d'indépendance économique et affective. Les mesures à prendre pour y parvenir sont évoquées aux paragraphes 31 à 34 du présent rapport.

59. Le Comité conclut également que la violence faite à l'épouse devrait être qualifiée de crime et non considérée simplement comme un comportement aberrant. (Voir les paragraphes 35 à 39 du présent rapport.)

60. A la lumière de ses conclusions, le Comité a formulé des recommandations concernant:

a) la formation des agents de la G.R.C. (recommandations 1 à 4);

b) le financement des refuges d'urgence (recommandations 5 à 9);

c) la tenue d'une conférence fédérale-provinciale sur l'administration et l'application de la législation concernant la violence faite à l'épouse (recommandations 16 et 17);

d) la nomination d'autres juges aux cours supérieures pour s'occuper des questions concernant la famille (recommandation 15);

e) l'élaboration d'un programme de traitement pour les époux violents (recommandation 10);

f) la recherche sur les causes de la violence faite aux femmes et des mesures propres à faire évoluer les mentalités dans ce domaine (recommandation 11);

g) un programme d'information à l'intention du public sur le problème de la femme battue (recommandations 12 à 14).

61. Le Comité a également formulé des propositions concernant:

a) le droit de la femme battue de rester chez elle sans risquer d'être harcelée par son agresseur (paragraphe 42);

b) la nécessité d'un mode de financement stable pour les refuges d'urgence (paragraphes 43 et 44);

c) la possibilité pour la femme battue d'obtenir facilement un secours financier temporaire (paragraphe 45);

d) un service d'aide juridique pour les femmes battues (paragraphe 46);

e) le rôle des écoles, des universités et des associations professionnelles pour faire évaluer les mentalités en ce qui concerne le problème des femmes battues (paragraphes 47 à 49).

62. Nous avons été bouleversés par les témoignages que nous avons recueillis et les mémoires qui nous ont été adressés. Nous avons été amenés à prendre conscience de la gravité d'une situation que bon nombre d'entre nous avions jusqu'alors à peine soupçonnée. Nous prions instamment le Parlement d'adopter nos recommandations et espérons sincèrement que nos propositions seront débattues.

RENVOIS

[1] Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales, Chambre des communes, *L'enfance maltraitée et négligée*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1976. Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences, *L'enfant en péril*, Ottawa, Ministère d'Approvisionnements et Services, 1980.

[2] Comité interministériel fédéral établi le 19 décembre 1980. Ce Comité relève des ministères de la Justice et de la Santé nationale et du Bien-être social et devrait présenter son rapport à l'été de 1983.

[3] Tiré des dossiers d'un psychologue et reproduit dans un mémoire présenté au Comité. La formulation du texte original a été légèrement modifiée pour le rendre plus intelligible au profane. On a mis un nom fictif à la place des initiales qui figuraient dans l'original.

[4] DAVIDSON, Terry. *Conjugal Crime: Understanding and Changing the Wife Beating Pattern*, Hawthorn Brooks, New York, 1978, p. 104.

[5] Ces cas, enregistrés par un psychologue, sont tirés d'un mémoire présenté au Comité. Des noms fictifs remplacent les initiales qui figuraient dans le texte original.

[6] Le *Globe and Mail*, le samedi 12 décembre 1981, p. 1. L'histoire a été révisée et les noms modifiés.

[7] Article 234, «Conduite pendant que la capacité de conduire est affaiblie».

[8] MACLEOD, Linda. *La femme battue au Canada: Un cercle vicieux*, préparé pour le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, janvier 1980.

Annexe I

Témoins

Les personnes suivantes ont comparu devant le Comité:

Le 26 janvier 1982 - fascicule 23

- L'honorable Judy Erola, ministre chargé de la condition féminine

Le 28 janvier 1982 - fascicule 24

- Mme Lucie Pépin, présidente, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
- Mme Debra Lewis, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme

Le 4 février 1982 - fascicule 25

- M. Donald G. Dutton, département de psychologie, *University of British Columbia*

Le 9 février 1982 - fascicule 26

- Mme Trudy Don, *Ontario Association of Interval and Transition Houses*
- Mme Lorraine Chabot et Mme Pauline Grand'bois, Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes en difficulté du Québec
- Mme Deanna Elias-Henry, directrice, *Regina Transition Women's Society*

Le 11 février 1982 - fascicule 27

- M. Peter Jaffe, *London Family Court Clinic* et *University of Western Ontario*
- Surintendant N. LaVerne Shipley, Sureté de la ville de London

Le 16 février 1982 - fascicule 28

- Professeur Alastair Bissett-Johnson, Faculté de droit, *Dalhousie University*, Halifax

Le 18 février 1982 - fascicule 29

- Mme Jan Barnsley, *Women's Research Centre*, Vancouver

Le 18 février 1982 - fascicule 30

- **L'honorable Judy Erola, ministre chargé de la condition féminine**
- **Mme Kathleen Shannon, producteur exécutif, Studio D, Office national du film du Canada**
- **Mme Diane Wood, analyste en politique sociale, Condition féminine**

Annexe II

Mémoires

Les groupes et particuliers suivants ont présenté des mémoires, des rapports ou ont fait des déclarations au Comité:

Association canadienne d'économie familiale

Association canadienne des travailleurs sociaux

Association féminine d'éducation et d'action sociale, Montréal

Professeur Alastair Bissett-Johnson, faculté de droit, *Dalhousie University*, Halifax

Cape Breton Transition House Association

Collège canadien de police

Committee on Violence Against Women, Carleton University School of Social Work, Ottawa

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme

Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick

M. Donald G. Dutton, Vancouver

Family Service Association of Metropolitan Toronto

Federated Women's Institutes of Canada

Halifax Transition House Association - Bryony House

M. Peter Jaffe, London

The London Coordinating Committee on Family Violence

Nova Scotia Association of Women and the Law

Ontario Association of Interval and Transition Houses

Regina Transition Women's Society

Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes en difficulté du Québec

Support Services for Assaulted Women, Toronto

Transition House Association, Charlottetown

United Way of the Lower Mainland, Vancouver

Women's Habitat, Toronto

Women's Research Centre, Vancouver

Young Women's Christian Association of Canada (*YWCA*)

Annexe III

Les fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux suivants ont fourni renseignements et conseils au Comité au cours des séances d'information à huis clos:

Condition féminine

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Gendarmerie royale du Canada

Ministère du Solliciteur général

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, et 34, qui comprend le rapport*) **est déposé.**

Respectueusement soumis,

Le président,
MARCEL ROY.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 MAI 1982
(44)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales se réunit aujourd'hui à huis clos à 20h36.

Membres du Comité présents: MM. Bockstael, Bloomfield, Bossy, Mlle Carney, MM. de Corneille, Fretz, Halliday, Hudecki, Mme Killens, MM. Marceau et Neil.

Aussi présents: Mme Mildred J. Morton, recherchiste, Bibliothèque du Parlement; M. Roger LeBlanc, Bureau des traductions; Mme Peggy Mason, recherchiste-PC; Mme Judy Schreider, adjointe à la recherche auprès de M. Frith; Mme Janet Binks, adjointe à la recherche auprès de M. Howie.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi du vendredi 13 février 1981 portant sur l'étude de la violence dans les familles. (*Voir procès-verbal du lundi 25 janvier 1982, fascicule nº 23*).

Le greffier du Comité préside à l'élection d'un président intérimaire.

Sur motion de M. de Corneille, il est convenu,—Que Mme Killens soit élue président intérimaire.

Mme Killens occupe le fauteuil en temps que président intérimaire.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur les femmes battues.

Sur motion de M. de Corneille, le rapport sur les femmes battues, tel que modifié, est adopté.

Le président présente le rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, qui se lit comme suit:

Votre Sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni le jeudi 29 avril 1982 pour étudier certaines questions concernant la publication du rapport sur les femmes battues.

Votre Sous-comité recommande:

1. qu'en plus des 1000 copies qui sont imprimées habituellement, 2500 copies supplémentaires soient imprimées pour distribution aux groupes intéressés;
2. le rapport soit imprimé en forme tête-bêche;
3. le rapport soit imprimé avec une couverture spéciale rouge;
4. qu'au verso de la couverture soit imprimé une liste de tous les députés qui ont participé à l'étude de la violence au sein de la famille comme membres du Comité;
5. qu'un communiqué de presse soit préparé pour distribution à la date de dépôt du rapport et qu'une conférence de presse soit convoquée à cette date pour souligner les éléments importants du rapport;
6. que le président dépose le rapport à la Chambre aussitôt que possible après que les copies imprimées du rapport sont disponibles.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 6, 1982
(44)

[*Text*]

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs met *in camera* at 8:36 o'clock p.m., this day.

Members of the Committee present: Messrs. Bockstael, Bloomfield, Bossy, Miss Carney, Messrs. de Corneille, Fretz, Halliday, Hudecki, Mrs. Killens, Messrs. Marceau and Neil.

In attendance: Ms. Mildred J. Morton, Research Officer, Library of Parliament; Mr. Roger LeBlanc, Translation Bureau; Ms. Peggy Mason, PC—Research; Ms. Judy Schreider, Research Assistant to Mr. Frith; Ms. Janet Binks, Research Assistant to Mr. Howie.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, February 13, 1981, relating to the study of violence in the family. (*See Minutes of Proceedings, Monday, January 25, 1982, Issue No. 23*).

The Clerk of the Committee presided over the election of an Acting Chairman.

On motion of Mr. de Corneille, it was agreed,—That Mrs. Killens take the Chair as Acting Chairman.

Mrs. Killens took the Chair as Acting Chairman.

The Committee continued consideration of the final draft of a report on wife battering.

On motion of Mr. de Corneille, it was agreed,—That the report on wife battering be adopted as amended.

The Chairman presented the report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-committee on Agenda and Procedure met on Thursday, April 29, 1982 to consider matters relating to the publication of the report on wife battering.

Your Sub-committee recommends:

1. that, in addition to the 1000 copies usually printed, 2500 extra copies of the report be printed for distribution to interested parties;
2. that the report be printed in tumble format;
3. that the report be printed with a special red cover;
4. that the inside cover of the report feature a list of all Members of Parliament who participated in the inquiry on violence in the family as Members of the Committee;
5. that a press release be prepared for distribution on the date of tabling and a press conference be called after tabling to highlight the major elements of the report;
6. that the Chairman table the report in the House as soon as possible after the printed copies of the report are available.

Sur motion de M. Halliday, le rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

A 20h55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

On motion of Mr. Halliday, it was agreed,—That the report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be adopted.

At 8:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le greffier du Comité

Audrey O'Brien

Clerk of the Committee